

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI-CADRE relatif au développement des transports

NOR : TRAT2600206L/Bleue-1

10 février 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	4
TABEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	7
TABEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	10
TABEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	14
ARTICLE 1 – PRINCIPE DE L'ELABORATION DE LOIS DE PROGRAMMATION DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS	17
TITRE 1^{ER} – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESEAUX ROUTIERS	35
ARTICLE 2 – AMELIORATION DU SERVICE RENDU AUX USAGERS DU RESEAU ROUTIER	35
ARTICLE 3 – LUTTE CONTRE LA FRAUDE	48
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT FERROVIAIRE	58
ARTICLE 4 – DISPOSITIONS RELATIVES A LA SITUATION FINANCIERE DE SNCF RESEAU	58
ARTICLE 5 – DISPOSITIONS RELATIVES AUX MONTAGES FINANCIERS POSSIBLES POUR FINANCER LES INVESTISSEMENTS DANS LE RESEAU FERRE NATIONAL	68
ARTICLE 6 – SIMPLIFICATION DES TRANSFERTS DE BIENS ENTRE SNCF RESEAU ET SNCF GARES & CONNEXIONS ET REGULARISATION D'AFFECTATIONS DE BIENS ENTRE ENTITES DU GROUPE SNCF	78
ARTICLE 7 – REGULARISATION DES ACQUISITIONS IMMOBILIERES PAR ACTE EN LA FORME ADMINISTRATIVE ETAT DES LIEUX	87
ARTICLE 8 – DEROGATION AUX PLANS DE PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES POUR LES PROJETS D'INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES FAISANT L'OBJET D'UNE DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE	95
ARTICLE 9 – COMMUNICATION D'INFORMATIONS VOYAGEURS ENTRE DISTRIBUTEURS DE TITRES DE TRANSPORT FERROVIAIRE ET ENTREPRISES FERROVIAIRES	104
ARTICLE 10 – RENFORCEMENT DU DOCUMENT DE REFERENCE FERROVIAIRE POUR PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	114
TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS EN COMMUN	122

CHAPITRE I^{ER} – SERVICES EXPRESS REGIONAUX METROPOLITAINS ET RENFORCEMENT DES	
MISSIONS DE LA SOCIETE DES GRANDS PROJETS	122
ARTICLE 11 – EVOLUTION DES MISSIONS DE LA SOCIETE DES GRANDS PROJETS	122
CHAPITRE II – FINANCEMENT DES AUTORITES ORGANISATRICES DE LA MOBILITE	135
ARTICLE 12 – INDEXATION AUTOMATIQUE DES TARIFS DE TRANSPORT EN COMMUN SUR LE NIVEAU GENERAL DES PRIX	135
CHAPITRE III – SIMPLIFIER ET AMELIORER L’OFFRE DE SERVICE POUR LES VOYAGEURS	147
ARTICLE 13 – ADAPTATION DU COMITE DES PARTENAIRES : RENFORCEMENT SUR LE VOLET TARIFICATION/MODELE ECONOMIQUE ET CLARIFICATION DE LA GOUVERNANCE ET DE L’ INFORMATION FINANCIERE	147
ARTICLE 14 – CONVENTIONNEMENT ENTRE COLLECTIVITES TERRITORIALES ET ETATS LIMITOPHES POUR L’ORGANISATION DE SERVICES PUBLICS TRANSFRONTALIERS DE TRANSPORT DE PERSONNES	162
ARTICLE 15 – RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE DES GARES ROUTIERES ET AUTRES AMENAGEMENTS DE TRANSPORT DE VOYAGEURS	184
CHAPITRE IV – AMELIORER LA SECURITE DES VOYAGEURS	205
ARTICLE 16 – OBLIGATION DE DEPISTAGE DE STUPEFIANTS POUR LES CONDUCTEURS DE TRANSPORTS PUBLICS ROUTIERS DE PERSONNES ET MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS DE CONTROLE DES STUPEFIANTS	205
<u>TITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AU FRET</u>	<u>220</u>
ARTICLE 17 – HARMONISATION DES FRAIS DE MANUTENTION PORTUAIRES	220
ARTICLE 18 – MISE EN PLACE D’UNE TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DE RECOURS A DES POIDS LOURDS ELECTRIQUES POUR LES DONNEURS D’ORDRE	234
<u>TITRE V – DISPOSITIONS DIVERSES</u>	<u>254</u>
ARTICLE 19 – RECONNAISSANCE ANTICIPEE DE LA RAISON IMPERATIVE D'INTERET PUBLIC MAJEUR AU STADE DE LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE OU DE LA DECLARATION DE PROJET ET AMELIORATION DES PROCEDURES DE CONSULTATION DU PUBLIC	254
ARTICLE 20 – DISPOSITIONS RELATIVES AU DECLASSEMENT DES BIENS DU CANAL DU MIDI	279
ARTICLE 21 – PERMETTRE AUX COLLECTIVITES DE REALISER DES AMENAGEMENTS CYCLABLES PLUS ADAPTES ET MOINS COUTEUX	288

INTRODUCTION GENERALE

La [loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982](#) d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 a établi le cadre juridique général des transports en France et leur organisation. Définition des principes généraux – à commencer par la première définition du « droit au transport », du périmètre du service public des transports et de ce qui relève de l'initiative privée, partage des compétences entre collectivités publiques, conditions sociales et de sécurité, financement, etc. ont ainsi, pour la première fois, été formalisés par ce texte fondateur de la politique des transports.

Depuis l'adoption de cette loi, les transports ont connu des évolutions majeures : augmentation considérable du nombre de voyageurs, extension des réseaux d'infrastructures notamment routières et ferroviaires, modification des usages (développement des mobilités partagées par exemple) et modification de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat avec la décentralisation, transformation qui ouvre la voie à de nouveaux services.

En conséquence, la [loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités \(LOM\)](#) a profondément modernisé l'organisation du secteur des transports. En premier lieu, elle a amélioré la gouvernance des mobilités pour mieux répondre aux besoins quotidiens des citoyens, des territoires et des entreprises. Les compétences entre les collectivités territoriales (communes, intercommunalités et régions) ont été clarifiées et tous les territoires sont désormais couverts par une autorité organisatrice des mobilités. En deuxième lieu, la LOM a accéléré la transition écologique des mobilités, en promouvant le développement des modes massifiés et des modes actifs et en accélérant l'électrification des véhicules. En troisième lieu, la LOM a favorisé la numérisation des transports, en permettant notamment l'accès aux données nécessaires au développement des services de mobilité et en encadrant le développement du véhicule autonome. En dernier lieu, la LOM a renforcé l'accessibilité des mobilités pour les personnes les plus fragiles et les personnes et a amélioré la sécurité et la sûreté dans les transports.

La LOM a posé une première évolution du cadre de la gouvernance financière des investissements dans les transports en posant, dans ses deux premiers articles, des programmes prioritaires d'investissements dans les transports ainsi qu'une trajectoire de crédits de paiement pour l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sur la période 2019-2023. Pour la première fois dans une loi concernant les transports, l'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants sont conçus comme un programme prioritaire.

Le secteur des transports fait toutefois face à d'importants besoins d'investissement. D'une part, l'état des grandes infrastructures nationales ferroviaires, routières et fluviales s'est dégradé de manière continue depuis une vingtaine d'année, menaçant la disponibilité de ces infrastructures et la qualité des services qui s'y déploient. Maintenir leur état et commencer à les moderniser pour prendre en compte de nouveaux enjeux, comme l'adaptation au changement climatique et la mobilité militaire, va nécessiter de mobiliser des investissements significatifs. D'autre part, la crise des « gilets jaunes » a mis en lumière le besoin de mobilité des citoyens, notamment entre les villes centres et leurs périphéries, ainsi qu'au sein des périphéries elles-mêmes. Ces territoires sont à la fois marqués par une forte densité de population, une dépendance accrue à la voiture individuelle et une faible offre de transports collectifs. Alors que les liens entre les zones périurbaines rurales, les villes moyennes et les grandes agglomérations représentent près de la moitié des distances parcourues en voiture, l'offre de transports collectifs disponible est inférieure à celle des centres-villes. Le développement des transports collectifs dans ces zones périurbaines va donc nécessiter de nouveaux investissements, notamment à travers les projets de services express régionaux métropolitains.

Afin de faire face à ces enjeux en matière d'investissement une conférence de financement des mobilités, baptisée « Ambition France Transports », a été organisée au premier semestre 2025 par le Gouvernement. Réunissant l'ensemble des parties prenantes des transports pendant plus de deux mois, cette conférence a conclu à des orientations pour améliorer le financement des infrastructures de transport.

Le premier principe rappelle l'importance de donner une perspective pluriannuelle au financement des transports. Les projets d'investissement dans les infrastructures se déploient en effet sur plusieurs années voire plusieurs décennies et nécessitent un cadre financier stable et pérenne. Le deuxième principe réside dans la priorité absolue à accorder aux investissements dans la régénération, la modernisation et la performance des infrastructures existantes, qui sont la condition même de la préservation de nos réseaux, de la qualité des services de transport et du développement de nouveaux trafics. Le troisième principe dégagé par la conférence concerne l'affectation des ressources nouvelles prélevées sur les mobilités vers ces dernières, en premier lieu desquelles les recettes qui seront dégagées par le maintien des péages autoroutiers à l'issue des concessions historiques qui prendront fin entre le 31 décembre 2031 et le 30 septembre 2036. Le quatrième principe consiste à solidifier et diversifier le modèle économique des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) pour qu'elles puissent développer l'offre de transports collectifs entre les centres urbains et leurs périphéries et offrir des alternatives à la voiture. Le dernier principe concerne la mobilisation de financements privés pour compléter les financements publics.

La présente loi traduit ces principes dégagés de manière consensuelle par la conférence Ambition France Transports afin d'instaurer un nouveau cadre de financement des transports.

Elle prévoit d'abord l'élaboration de lois de programmation, au sens de l'article 34 de la Constitution, des investissements dans les infrastructures et des ressources associées. Ces lois, d'une durée au moins décennale, permettront de garantir la stabilité et la visibilité des financements dans les transports. La présente loi contient également des dispositions qui renforcent le modèle de financement des différents modes de transport :

- concernant les infrastructures routières, le présent projet de loi prévoit dans le cadre des futures lois de programmation un principe d'affectation intégrale au secteur des transports des recettes supplémentaires issues des péages à l'issue des concessions autoroutières historiques. Ces recettes permettront d'augmenter de manière significative les ressources affectées à la performance des infrastructures ;
- concernant le ferroviaire, la présente loi contient plusieurs dispositions permettant d'accélérer les investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferré national et de diversifier leurs sources de financement, notamment issues du secteur privé ;
- concernant les transports en commun, la loi facilite notamment l'intervention de la Société des grands projets dans le déploiement des projets de Services express régionaux métropolitains et favorise la mobilisation du levier tarifaire pour accélérer le développement des transports en commun ;
- concernant le transport de marchandise, la loi diminue le coût du recours au transport fluvial pour accélérer son développement. Elle favorise également le développement des poids lourds électriques en facilitant l'instauration de bornes de recharges sur le réseau routier national non concédé et en incitant les donneurs d'ordre à recourir à des prestations de poids lourds zéro émission.

La loi contient enfin diverses mesures de simplification des investissements dans les transports afin d'accélérer et de sécuriser ces derniers.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Principe de l'élaboration de lois de programmation dans le domaine des transports	Conseil économique, social et environnemental (CESE) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
2	Amélioration des services rendus aux usagers du réseau routier	Sans objet.	Conseil économique, social et environnemental (CESE)
3	Lutte contre la fraude	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Association de sociétés françaises d'autoroutes Comité des usagers du réseau routier national Conseil économique, social et environnemental (CESE)
4	Dispositions relatives à la situation financière de SNCF Réseau	Sans objet.	Conseil économique, social et environnemental (CESE)
5	Dispositions relatives aux montages financiers possibles pour financer les investissements dans le réseau ferré national	Sans objet	Conseil économique, social et environnemental (CESE)
6	Simplification des transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions et régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique, social et environnemental (CESE)
7	Régularisation des acquisitions immobilières par acte en la forme administrative	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique, social et environnemental (CESE)
8	Dérogation aux plans de prévention des risques technologiques pour les projets d'infrastructures ferroviaires	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique		
9	Communication d'informations voyageurs entre distributeurs de titres de transport ferroviaire et entreprises ferroviaires	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique, social et environnemental (CESE)
10	Renforcement du document de référence ferroviaire pour prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique, social et environnementale (CESE)
11	Evolution des missions de la Société des grands projets	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique social et environnemental (CESE)
12	Indexation automatique des tarifs de transport en commun sur le niveau général des prix	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique, social et environnemental (CESE)
13	Adaptation du comité des partenaires : renforcement sur le volet tarification/modèle économique et clarification de la gouvernance et de l'information financière	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique sociale et environnemental (CESE)
14	Conventionnement entre collectivités territoriales et Etats limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique, social et environnemental (CESE)
15	Renforcement de la gouvernance des gares routières et autres aménagements de transport de voyageurs	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Autorité de régulation des transports (ART) Conseil économique, social et environnemental (CESE)
16	Obligation de dépistage de stupéfiants pour les conducteurs de transports publics routiers de personnes et mise en place de dispositifs de contrôle des stupéfiants	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) Groupe interministériel permanent de sécurité routière (GIPSR) Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT)	Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
17	Harmonisation des frais de manutention portuaires	Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)	Conseil économique, social et environnemental (CESE)
18	Mise en place d'une trajectoire pluriannuelle de recours à des poids lourds électriques pour les donneurs d'ordre	Conseil économique, social et environnemental (CESE)	Sans objet.
19	Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet et amélioration des procédures de consultation du public	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique social et environnemental (CESE)
20	Dispositions relatives au déclassement des biens du canal du Midi	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique, social et environnemental (CESE)
21	Permettre aux collectivités de réaliser des aménagements cyclables plus adaptés et moins coûteux.	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil économique social et environnemental (CESE)

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Principe de l'élaboration de lois de programmation dans le domaine des transports	Sans objet.	Sans objet.
2	Amélioration des services rendus aux usagers du réseau routier	Arrêté	Ministère des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) Ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)
3	Lutte contre la fraude	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur Ministère de l'économie et des finances Direction générale des finances publiques (DGFIP) Ministère des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)
4	Dispositions relatives à la situation financière de SNCF Réseau	Sans objet.	Sans objet.
5	Dispositions relatives aux montages financiers possibles pour financer les investissements dans le réseau ferré national	Sans objet	Sans objet.
6	Simplification des transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions et régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF	Décret en Conseil d'Etat Arrêté	Ministère des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
			Ministre chargé des transports, ministre chargé de l'économie et ministre chargé du budget
7	Régularisation des acquisitions immobilières par acte en la forme administrative	Sans objet.	Sans objet.
8	Dérogation aux plans de prévention des risques technologiques pour les projets d'infrastructures ferroviaires faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique	Décret en Conseil d'Etat	Ministère des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) Ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internationales sur le climat et la nature Direction générale de la prévention des risques (DGPR)
9	Communication d'informations voyageurs entre distributeurs de titres de transport ferroviaire et entreprises ferroviaires	Décret en Conseil d'Etat	Ministère des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)
10	Renforcement du document de référence ferroviaire pour prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire	Sans objet.	Sans objet.
11	Evolution des missions de la Société des grands projets	Décret en Conseil d'Etat	Ministère des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)
12	Indexation automatique des tarifs de transport en commun sur le niveau général des prix	Décret en Conseil d'Etat	Ministre chargé des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
13	Adaptation du comité des partenaires : renforcement sur le volet tarification/modèle économique et clarification de la gouvernance et de l'information financière	Sans objet	Sans objet
14	Conventionnement entre collectivités territoriales et Etats limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes	Sans objet.	Sans objet.
15	Renforcement de la gouvernance des gares routières et autres aménagements de transport de voyageurs	Décret en Conseil d'Etat	Ministère des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)
16	Obligation de dépistage de stupéfiants pour les conducteurs de transports publics routiers de personnes et mise en place de dispositifs de contrôle des stupéfiants.	Textes réglementaires	Ministère des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)
17	Harmonisation des frais de manutention portuaires	Sans objet.	Sans objet.
18	Mise en place d'une trajectoire pluriannuelle de recours à des poids lourds électriques pour les donneurs d'ordre	Décret simple Arrêté	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique Direction générale des entreprises (DGE) Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) Ministère des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)
19	Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration	Décret en Conseil d'Etat	Ministère des transports

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	d'utilité publique ou de la déclaration de projet et amélioration des procédures de consultation du public		Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
20	Dispositions relatives au déclassement des biens du canal du Midi	Sans objet.	Sans objet.
21	Permettre aux collectivités de réaliser des aménagements cyclables plus adaptés et moins coûteux.	Arrêté	Ministère des transports Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Conventions conclues entre les collectivités territoriales et un Etat limitrophe	Nombre de conventions conclues entre une autorité organisatrice de la mobilité française (ou un groupement d'AOM) et un Etat limitrophe pour organiser un service public de transport transfrontalier de personnes en application du dernier alinéa de l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales	Augmentation progressive des conventions conclues directement entre AOM françaises et Etats limitrophes compétents	2033 (fin de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires conventionnés)	<u>Dernier alinéa de l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales</u> <u>créé par l'article 13 :</u> Faciliter l'organisation des services publics transfrontaliers de transport de personnes
Part de dépistages positifs de conducteurs de transport de personnes en état de consommation de produit stupéfiant, employés par une entreprise de transport routier	Positivité des tests lors des opérations de contrôle réalisées par les forces de l'ordre	Baisse tendancielle vers zéro	Annuel	<u>Article 16 :</u> Obligation de test annuel de dépistage de stupéfiants pour les conducteurs
Volume de marchandises transportées par voie fluviale	Indicateur annuel exprimé en milliards de tonnes-kilomètre transportées (données de Voies navigables de France, publiées dans le bilan annuel des transports du	10 milliards de tonnes-kilomètre transportées	2030	<u>Article 17 :</u> relatif à l'harmonisation des frais de manutention portuaire

	service des données et études statistiques (SDES)			
Part modale du transport fluvial dans le transport terrestre de marchandises	Indicateur du tableau de bord de la planification écologique	1,8%	Objectif de +50% article 131 de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 : « La France se fixe pour objectif de tendre vers le doublement de la part modale du fret ferroviaire et l'augmentation de moitié du trafic fluvial dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030, en mobilisant l'ensemble des acteurs publics et privés concernés. »	<u>Article 17</u> : relatif à l'harmonisation des frais de manutention portuaire
Part du recours par les donneurs d'ordre à des véhicules utilitaires lourds à émission nulle pour la réalisation des prestations de transport routier de marchandises qu'ils rémunèrent	Etablissement par chaque assujetti de la part annuelle de facturation des prestations de transport public routier réalisées par des poids lourds à émission nulle rapportée à la facturation totale des prestations de transport public routier payées	Trajectoire pluriannuelle inscrite dans le texte de l'article	Année 2027, pour le premier exercice partiel (année 2026), à partir de 2028, pour des exercices entiers	<u>Article 18</u>

Part annuelle des véhicules utilitaires lourds à émission nulle dans les immatriculations de utilitaires lourds neufs	Données Service des données et études statistiques (SDES) du ministère chargé des transports	Objectif SNBC pour 2035	31 décembre 2035	<u>Article 18</u> <u>Stratégie nationale bas carbone 3</u>
Linéaire d'aménagements cyclables	Source : Geovelo, Base nationale des aménagements cyclables - export national OpenStreetMap (transport.data.gouv.fr). Disponible également sur le tableau de bord de la mobilité durable .	100 000 km	2030	<u>Article 21</u> : Accélération de la réalisation d'itinéraires cyclables par l'ouverture des aménagements mobilisables.

Article 1 – Principe de l'élaboration de lois de programmation dans le domaine des transports

1. ÉTAT DES LIEUX

➤ Présentation du cadre actuel de programmation des infrastructures de transport

Le cadre actuel de la programmation financière des infrastructures de transport est avant tout marqué par l'annualité budgétaire.

La [loi n° 2019-1428](#) du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ou LOM a néanmoins marqué une avancée notable en prévoyant :

- dans son article 1, la détermination d'une « stratégie et [d'une] programmation financière et opérationnelle des investissements de l'Etat dans les systèmes de transports pour la période 2019-2037 » ; à l'appui de cette stratégie et de cette programmation, quatre objectifs¹ et cinq programmes d'investissements prioritaires sont mis en place ;
- dans son article 2, la présentation d'une trajectoire de dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour les années 2019 à 2023 ; l'article 2 précise, en outre, que « les dépenses prévues au titre de 2023 s'inscrivent dans la perspective d'une enveloppe quinquennale de 14,3 milliards

¹ Ces objectifs prioritaires sont :

1° Réduire les inégalités territoriales et contribuer à l'objectif de cohésion des territoires métropolitains et ultramarins ;

2° Renforcer les offres de déplacements du quotidien, améliorer la qualité et la sécurité des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux et en assurer la pérennité, remédier à la saturation des villes et de leurs accès et améliorer les liaisons entre les territoires ruraux ou périurbains et les pôles urbains ;

3° Accélérer la transition énergétique, la diminution des émissions de gaz à effet de serre et la lutte contre la pollution et la congestion routière ;

4° Améliorer l'efficacité des transports de marchandises pour renforcer la compétitivité des territoires et des ports, accélérer le report modal et diminuer l'impact environnemental des transports de marchandises.

¹ Ces cinq programmes prioritaires sont :

a) L'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants ;

b) La résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires, afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains ;

c) Le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales prioritairement par des aménagements des itinéraires existants ;

d) Le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien, afin de renforcer la dynamique de développement des transports en commun, les solutions de mobilité quotidienne alternatives à la voiture individuelle et les mobilités actives au bénéfice de l'environnement, de la santé, de la sécurité et de la compétitivité ;

e) Le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse, et notamment le renforcement de l'accessibilité des ports, des pôles logistiques et des grands itinéraires internationaux ferroviaires, maritimes et fluviaux.

d'euros sur la période 2023-2027 » ; cette trajectoire devait faire l'objet « d'une première actualisation au plus tard le 30 juin 2023, puis tous les cinq ans »² ;

- la définition, à l'article 3, d'un principe de restitution de comptes au Parlement en lien avec les perspectives de finances publiques, puisque la LOM prévoit que « le Gouvernement présente chaque année au Parlement, préalablement au débat d'orientation des finances publiques, un rapport sur la mise en œuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'Etat dans les transports »
- la création, en son article 3, du Conseil d'orientation des infrastructures (cf. infra) ;
- enfin, les précisions sur la mise en œuvre de cette stratégie dans le rapport annexé à la loi :
 - o hypothèses en ressources, notamment issues des transports³ , permettant de « sécuris[er] des ressources affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dont le budget ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles »⁴ ;
 - o hypothèses en dépenses, notamment pour les objectifs et programmes prioritaires.

La gouvernance mise en place ou confortée par la LOM repose principalement sur trois ensembles :

- le Conseil d'orientation des infrastructures (COI), instance consultative créé en 2017 et pérennisé par la LOM (cf. supra), propose au Gouvernement des scénarios d'investissement relatifs à des projets d'infrastructures nationales et des calendriers de réalisation associés afin d'atteindre les objectifs poursuivis par la politique de transport.

Sa composition, regroupant parlementaires, élus locaux, usagers et professionnels, et son mode de fonctionnement favorisent la concertation et la recherche de consensus.

² III. de l'article 3 de la LOM.

³ Ces hypothèses reposent notamment sur l'affectation intégrale à l'AFITF :

du produit de l'augmentation de 2 centimes d'euro par litre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds, prévue par la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 pour financer les infrastructures de transports ;

du surplus de recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion ;

de ressources complémentaires pour atteindre les objectifs de la programmation.

⁴ Rapport annexé à la LOM.

Son dernier rapport, remis en février 2023⁵, propose trois scénarios d'investissement qui se distinguent par leur ambition et les objectifs poursuivis ;

- sur la base des propositions du COI et sous le contrôle du Parlement, le Gouvernement décide une trajectoire d'investissement qui est mise en œuvre par l'administration, notamment la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités avec les maîtres d'ouvrages des projets.

La Première ministre avait ainsi décidé en 2023 de retenir comme référence le scénario « planification écologique » proposé par le COI ;

- l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est l'opérateur⁶ qui met en œuvre de cette trajectoire financière.

Le cadre actuel de programmation des infrastructures offre une visibilité pluriannuelle sur les investissements à travers des conventions de financement signées entre l'AFITF et les financeurs des programmes et projets.

Ces conventions permettent de matérialiser l'engagement de l'État sur plusieurs années. L'AFITF se voit, pour assurer cette mission, affecter des ressources issues principalement des mobilités « carbonées », c'est-à-dire des mobilités routière et aérienne.

Cette affectation d'impositions et de redevances garantit, en théorie, une visibilité pluriannuelle aux ressources de l'agence « dont le budget ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles ».

La trajectoire financière est également contractualisée dans chaque région dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER). Ces contrats, portant généralement sur une durée de 5 à 8 ans, constituent la feuille de route pour le co-financement par l'État et les collectivités territoriales d'infrastructures de transports : petites lignes fines ferroviaires, SERM, capillaires fret, transports collectifs en Île de France, aménagements routiers, modernisation des ports etc.

Enfin, les contrats de performance signés entre l'État et SNCF Réseau ; SNCF Gares & Connexions et Voie navigables de France contribuent à la programmation des investissements de régénération et de modernisation du réseau ferré national, des gares et des voies navigables.

⁵ Rapport du COI : "Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leurs transitions" - décembre 2022 :

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/COI_2022_Programmation_Synthese%20-%20def_0.pdf

⁶ L'AFITF est un établissement public national à caractère administratif sous tutelle du ministre chargé des transports.

Ces contrats portent généralement sur une durée de 10 ans.

Le contrat entre l'État et SNCF Réseau précise notamment la trajectoire des investissements de régénération du réseau.

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'AFITF de 2024⁷, souligne, malgré les réserves de principes qu'elle porte à l'affectation de ressources à une politique publique, que « cette nouvelle organisation [de la programmation des infrastructures de transport] constitue un progrès par rapport aux pratiques du passé, quand des commissions recensaient les projets, plus qu'elles n'en proposaient de sélection, et que les décisions d'engager les crédits de l'État se prenaient au fil de l'eau, en fonction de la maturation de ces projets, parfois autant que de leur intérêt socioéconomique ».

➤ *Un cadre qui souffre d'un manque de prévisibilité et d'une insuffisante priorisation des projets*

Le principal défaut du cadre de programmation des infrastructures réside dans une application stricte du principe d'annualité budgétaire, qui peut conduire à un manque de prévisibilité voire à une remise en cause des priorités⁸, dans un secteur qui nécessite au contraire visibilité et stabilité sur un temps long compte tenu de la durée nécessaire à la réalisation des projets et de la mise en place des ressources humaines, techniques et financières associées.

Les variations d'une année sur l'autre du budget consacré aux transports peuvent provoquer des phénomènes de « stop and go » pour des projets de développement, ferroviaires ou routiers. Or, le décalage d'un projet puis sa reprise quelques années plus tard sont source d'inefficiences et génèrent :

- des surcoûts puisqu'il est alors nécessaire de réaliser à nouveau certaines études lors de la reprise du projet (études de trafics, études environnementales), lesquelles coûtent jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros pour les plus grands projets ;
- des retards importants dans la réalisation du projet, compte tenu du délai de réappropriation du projet par de nouvelles équipes et prestataires, du temps nécessaire à la passation de nouveaux marchés d'études et d'assistance, à la conduite de nouvelles études devenues obsolètes, et de la construction d'une

⁷ Cour des Comptes, [L'Agence de financement des infrastructures de transport de France \(AFITF\)](#), mars 2024.

⁸ Ainsi, le projet Grand projet du Sud-Ouest (GPSO) était déjà prévu au schéma directeur des infrastructures dès 1992 (réinscrit dans différents outils de planification et de programmation successifs), avec des débats publics menés entre 2005 et 2006. Il a été considéré comme moins prioritaire par la loi LOM et le rapport du COI de 2017, avant de voir son calendrier s'accélérer en 2021.

nouvelle dynamique avec les parties prenantes et le public ;

- une désorganisation de la filière industrielle, qui devrait, au contraire, disposer d'une prévisibilité et d'une stabilité suffisante pour recruter et investir dans les ressources humaines et technique nécessaires aux études et aux travaux.

L'incertitude sur les financements et les priorités de certains projets rend également plus compliqué d'inverser la tendance de dégradation continue de l'état des grandes infrastructures nationales ainsi que leur modernisation.

Ce constat vaut également pour les dépenses d'entretien et de régénération des infrastructures. La conférence « financement Ambition France Transports », qui a eu lieu entre le 5 mai et le 9 juillet 2025, a affirmé la priorité absolue à donner aux investissements dans la régénération, la modernisation et la performance des réseaux existants. Cette priorité doit être traduite dans une programmation crédible et suivie car les économies budgétaires peuvent parfois être cherchées prioritairement sur les lignes qui n'emportent pas de décision d'arrêt de projet, par exemple les crédits d'entretien ou de régénération.

Cette situation est pourtant, là aussi, source de surcoûts à moyen et long terme, avec l'accumulation d'une « dette grise »⁹ du fait des travaux d'entretien non réalisés mais aussi d'infrastructures qui, à défaut d'avoir été entretenues à temps, continuent de se dégrader à un niveau plus structurel. Pour le réseau routier national non concédé, la non résorption aujourd'hui de cette dette grise se traduit, sur la base de la loi de dégradation des chaussées et des indications de coûts de travaux publics, par une augmentation de +3% par an de cette dette grise.

Ces fortes variations rendent enfin rapidement obsolètes les exercices de programmation pluriannuelle du COI. Ainsi, le scénario « planification écologique » proposé par le COI en 2023 et qui a été privilégié par la Première ministre dans ses arbitrages le 23 février 2023 a été invalidé dès les arbitrages budgétaires de l'été 2024, rendus dans un contexte de forte instabilité politique et budgétaire, qui ont conduit à remettre en cause l'effectivité de l'affectation d'une nouvelle recette pour l'AFITF (cf. C ci-dessous). Ce scénario apparaît en conséquence difficilement finançable, quelques mois après son élaboration et la décision politique prise au plus haut niveau de l'État, compte tenu des contraintes fortes qui pèsent désormais sur le budget de l'État en 2025 et probablement en 2026.

⁹ Cette dette grise correspond à la somme de la dette budgétaire actualisée, liée au rattrapage des investissements qui n'ont pas été réalisés par le passé, et de la dette technique, liée à la dégradation des actifs en raison de ce sous-investissement (les besoins d'entretien superficiels deviennent structurels, générant des dépenses supplémentaires).

➤ Un enjeu de consolider le modèle de financement des transports via l'AFITF

L'AFITF a été créée en 2004 pour assurer le rôle de financeur à long terme des infrastructures de transport à partir de ressources issues des modes de transport carbonés, afin de donner de la visibilité aux maîtres d'ouvrages dans un secteur qui nécessite des investissements sur le temps long.

L'établissement remplit partiellement ce rôle de stabilité et prévisibilité des ressources affectées à moyen terme au financement des infrastructures de transport, son budget étant examiné et voté annuellement par le Parlement via le plafond des taxes qui lui sont affectées.

En effet, si une partie de ses ressources issues des concessions autoroutières est relativement stable dans le temps¹⁰, la partie reposant sur la fraction d'accise sur les carburants¹¹ peut varier au cours du temps au regard des besoins identifiés sur les différents projets qu'elle finance et des contraintes budgétaires globales.

De plus, en conséquence de la décarbonation des transports, les recettes de TICPE vont s'éroder progressivement, alors qu'elles représentent chaque année entre un tiers et 40 % des ressources totales de l'agence.

La conférence « Ambition France transport » propose en conséquence de renforcer le modèle économique de l'AFITF en lui affectant des ressources stables et prévisibles dans le temps. Ces ressources seront notamment issues du nouveau modèle de concessions autoroutières qui sera mis en place à l'issue de l'expiration des concessions autoroutières historiques, entre 2032 et 2036. Un montant annuel de ressources supplémentaires d'environ 2,5 Md€, au-delà des ressources actuelles de l'AFITF, a ainsi été évoqué lors de la conférence, en lien avec les besoins de financement supplémentaires pour l'entretien et la régénération des réseaux ferroviaire (+1,5 Md€), routier (+1 Md€) et de fret fluvial et ferroviaire (+0,5 Md€).

Sécuriser rapidement l'affectation de ces ressources futures vers les infrastructures de transport permettrait à la fois de donner de la visibilité à l'industrie des transports sur les ressources futures qui pourront être déployées mais aussi de renforcer l'acceptabilité du maintien des péages à l'issue des concessions. Selon un sondage réalisé par le ministère des transports, 78 % des Français sont favorables à ce que les péages puissent financer d'autres réseaux de transports au niveau national, tels que le ferroviaire.

¹⁰ Redevance domaniale ; taxe d'aménagement du territoire, représentant un total de l'ordre du milliard d'euros en 2025 ; ces deux recettes ont au total, cru de près de 50% depuis la création de l'Agence avec une forte régularité.

¹¹ Connue sous son ancienne appellation de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Si ces lois de programmation sont anciennes dans certains secteurs tels que la défense, le Parlement a adopté plusieurs lois de programmation sectorielles ces dernières années : la [loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030](#), la [loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur](#) et la [loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour 2023-2027](#).

Le secteur des transports n'est pas couvert par une loi de programmation, alors qu'il constitue un des secteurs où elle s'avèrerait la plus pertinente :

- il s'agit, avec la défense, du principal champ d'investissements publics ; les investissements dans les infrastructures de transports représentent près d'un quart des investissements publics totaux, avec 26 Md€ d'investissement en 2023 sur un total de 120,8 Md€. A titre de comparaison, les dépenses d'investissement des armées (matériel, immobilier) s'élèvent à environ 14 Md€ et les investissements du secteur de la justice à moins de 1 Md€. Le secteur des transports est aussi celui qui concentre le plus grand nombre de projets d'investissements supérieurs à 100 M€, avec 62 des 202 projets inventoriés par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) en 2024, soit près d'un tiers du total ;
- la réalisation des infrastructures de transport se traduit par des engagements successifs de « tranches » (étude d'avant-projet sommaire, acquisitions foncières, études d'avant-projet détaillées, travaux préparatoires, mesures compensatoires, réalisation de l'infrastructures, des aménagements connexes, etc.) s'étalant sur des périodes de temps bien supérieures à l'année, atteignant parfois plusieurs décennies. Cette caractéristique rend nécessaire la détermination d'une trajectoire pluriannuelle, fiable et pérenne, de financement des investissements dans les infrastructures sur une durée qui dépasse le cadre des programmations budgétaires annuelles.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'inscription dans la loi-cadre d'une disposition prévoyant l'élaboration d'une loi de programmation qui définit les investissements dans les infrastructures de transport et les ressources associées permet de traduire dans la loi les engagements du ministre des transports lors de son discours du 9 juillet sur le renforcement de la visibilité et de la pluriannualité du cadre de financement des transports. Elle offre également aux administrations et aux autres acteurs concernés par le travail d'élaboration d'une loi de programmation la visibilité sur son calendrier.

La fixation dans une loi de programmation d'une trajectoire pluriannuelle d'investissement dans les infrastructures de transport et des ressources associées résoudrait les difficultés du cadre actuel de planification des transports et en renforcerait l'efficacité :

- soumise au Haut Conseil des finances publiques, le contenu de la loi de programmation pourra être arrêté après avoir vérifié la compatibilité entre ses engagements et la trajectoire de finances publiques arrêtée par le Gouvernement ;
- elle permettra au Parlement d'arbitrer sur les dépenses à consacrer à moyen terme à la politique des transports par rapport notamment aux autres politiques publiques ; cet arbitrage ne peut pas totalement être réalisé par le COI qui a été conduit, pour cette raison d'absence de visibilité sur les ressources, à proposer trois scénarios au Gouvernement dans son dernier rapport ;
- en application des orientations de la conférence de financement « Ambition France Transports », cette loi de programmation permettrait au Parlement de valider la priorisation accordée aux investissements portant sur régénération, la modernisation et la performance des infrastructures existantes et de valider les nouveaux projets retenus dans la programmation financière, en favorisant la fiabilisation de leurs calendriers ;
- à la différence des lois de programmation « régaliennes » (défense, intérieur, justice), elle permettrait en outre de préciser dans la loi les ressources qui permettront de financer ces dépenses à court, moyen et long terme compte tenu du modèle de taxe affecté sur lequel repose l'AFITF.

Le modèle de financement de l'AFITF serait ainsi conforté par l'ajout de nouvelles ressources affectées stables et durables dans le temps en complément de l'actuelle fraction de « TICPE » ; en particulier, la première loi de programmation pourra préciser les conditions de l'affectation intégrale aux infrastructures de transport des recettes publiques spécifiques issues des concessions autoroutières, à l'issue des concessions historiques, en supplément des ressources actuelles.

- l'inscription dans la loi d'une trajectoire financière pluriannuelle offrira davantage de visibilité aux maîtres d'ouvrage et à leurs fournisseurs sur les ressources techniques, matériels et humains qu'ils doivent déployer. A titre illustratif, SNCF Réseau doit disposer d'une visibilité financière sur les moyens dont il disposera pour augmenter ses investissements dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire structurant afin de passer à temps les marchés nécessaires et lancer les recrutements ;

- les projets d'infrastructures de transport se caractérisant par la pluralité des co-financeurs - État, opérateurs, collectivités territoriales, Union européenne, financeurs privés, une loi de programmation permettrait de mieux coordonner la mise en place des différents co-financements en donnant de la visibilité sur le long terme sur les engagements de l'État.

La Cour des comptes, malgré les critiques qu'elle a pu formuler à l'endroit de l'AFITF, et après avoir analysé la mise en œuvre de la LOM dans un rapport non encore public¹², rejoint ainsi le raisonnement qui conduit à l'élaboration d'une loi-cadre puis d'une loi de programmation : « Les dépenses de l'État en faveur des infrastructures de transport et des mobilités, tout comme les recettes qui leur sont consacrées, font partie des grandes politiques publiques structurant son action et pour lesquelles, compte tenu des délais de réalisation des projets, une vision pluriannuelle est nécessaire.

La trajectoire d'investissement définie par la LOM qui s'étend sur la période 2019-2023 est désormais dépassée. Et le temps long de la régénération des infrastructures et des projets de transport exige une planification budgétaire offrant prévisibilité et clarté. Aussi, après la LOM, l'État doit-il se doter à travers l'établissement d'une loi-cadre d'une doctrine d'emploi de ses dépenses en matière d'infrastructures de transport, avec des priorités clairement définies, une fixation d'objectifs de dépenses à moyen terme et une identification des projets auxquels il contribuera financièrement. En partant du diagnostic établi par la conférence Ambition France Transports, il convient désormais d'aller plus loin que le recensement des dépenses et des recettes potentielles.

La participation financière de l'État aux projets de développement des transports des AOM régionales et locales gagnerait également à s'inscrire dans une programmation plus lisible dans la durée et répondant à des critères de priorisation. Les contrats de plan actuels portant sur la période 2021-2027, l'établissement d'une loi-cadre à horizon 2027 permettrait d'inscrire dans une cohérence d'ensemble l'action de l'État en matière de financement des infrastructures de transport tant à l'échelle nationale qu'au niveau régional et local. »

L'option consistant à prévoir dès à présent une programmation des investissements dans les infrastructures a initialement été envisagée, conférant à la loi cadre la qualité de loi de programmation au sens de l'article 34 de la Constitution.

Toutefois, il a été décidé de procéder en deux vecteurs législatifs successifs afin, notamment, de disposer du temps nécessaire pour élaborer une programmation pluriannuelle des investissements en s'appuyant sur les travaux du Conseil

¹² Il devrait toutefois être rendu public au moment de la présentation de la loi-cadre devant le Parlement.

d'orientation des infrastructures qui doivent, dans un premier temps, établir une priorisation des grands projets, avant d'évaluer les conséquences de l'adaptation au changement climatique sur la programmation des infrastructures de transport et, enfin et dans un troisième temps, de se consacrer à la situation des réseaux routiers des collectivités territoriales.

La disponibilité de ces études, qui n'est pas envisageable au moment de la préparation de cette loi cadre malgré leur commande qui a été formalisée une semaine avant la conclusion des travaux de la conférence « Ambition France Transports », aurait conduit à retarder de plus d'un an l'élaboration de la loi.

En outre, l'enchaînement en deux temps, annoncé dès la conclusion de la conférence « Ambition France Transports » permet de retravailler le cadre de financement des transports, de manière principielle et indépendamment du contexte budgétaire, ce qui présente indéniablement de la valeur.

L'option retenue consiste à inscrire au présent article de la loi-cadre le principe d'élaboration de lois de programmation qui définissent les investissements dans les infrastructures de transport et les ressources associées.

Comme indiqué précédemment, le choix de procéder en deux temps résulte à la fois du pragmatisme calendaire lié aux travaux du COI mais aussi de l'intérêt propre de refonder le cadre de financement des mobilités.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

3.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La présente disposition n'est pas codifiée.

S'agissant du cadre constitutionnel dans lequel s'inscrit cet article, l'article 34 de la Constitution dispose que des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. Ces lois de programmation permettent notamment de fixer de manière pluriannuelle les moyens financiers mobilisables pour des politiques publiques, notamment pour celles qui nécessitent des investissements sur le temps long afin de leur garantir la visibilité nécessaire et de fixer les objectifs de politiques publiques associés à ces ressources.

3.1.2. Articulation avec le droit international et le droit européen

Sans objet.

3.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

3.2.1. Impacts macroéconomiques

L'élaboration d'une loi de programmation permettra de renforcer la visibilité sur le financement des infrastructures et de davantage sécuriser le développement des projets ainsi que la régénération, la modernisation et la performance des infrastructures existantes.

L'investissement dans les infrastructures de transport stimule la demande et augmente le potentiel de croissance, comme le souligne une étude du Conseil économique, social et environnemental de 2020¹³.

Au contraire, un investissement insuffisant sur le moyen terme entraînerait une dégradation des infrastructures qui aura des effets négatifs sur le PIB et la croissance. A titre d'illustration, une récente étude de vulnérabilité du réseau routier national réalisée pour le compte du ministère des transports indique qu'augmenter d'1 Md€ / an à horizon 2032 les investissements dans l'adaptation du réseau routier national non concédé au changement climatique permettra d'éviter 2 Md€ / an de dépenses liées aux conséquences de l'inaction sur ce même réseau et 3 Md€ / an de pertes économiques et sociales liées à la moindre disponibilité de cette infrastructure.

3.2.2. Impacts sur les entreprises

L'instauration d'une programmation pluriannuelle permet de sécuriser les investissements en matériel et en compétences humaines des entreprises du secteur des transports, qu'il s'agisse des maîtres d'ouvrages ou de leurs fournisseurs.

A titre d'illustration, les opérations d'investissement dans la régénération et la modernisation du réseau ferroviaire structurant se préparent au minimum 3 ans à l'avance pour mettre en place les ressources nécessaires (recrutement, formation, matériel, industrie, préparation des marchés). L'inscription dans une loi de programmation de la trajectoire d'investissement dans la régénération et la modernisation sécuriserait au sein de ces entreprises le déploiement des ressources et la passation des marchés nécessaires aux investissements à réaliser à moyen terme.

¹³ Conseil économique, social et environnemental, L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie, 2020.
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_08_impact_infrastructures_reseaux.pdf

La mesure n'impose pas de nouvelles obligations aux entreprises.

3.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

3.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat et/ou de ses établissements publics et/ou sur celui de la Sécurité sociale

La disposition permet des économies à long terme pour le budget de l'Etat et ses établissements ou entreprises publics maître d'ouvrages (Voie navigables de France ; SNCF Réseau). Les variations d'une année sur l'autre du budget consacré aux transports provoquent un phénomène de « *stop and go* » pour de nombreux projets de développement, ferroviaires ou routiers. Or, le décalage d'un projet puis sa reprise quelques années plus tard sont, comme indiqué **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, sources de surcoûts :

- ils génèrent des surcoûts puisqu'il est alors nécessaire de réaliser à nouveau certaines études lors de la reprise du projet (études de trafics, études environnementales), lesquelles coûtent jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros pour les plus grands projets ;
- ils génèrent des retards importants dans la réalisation du projet, compte tenu du délai de réappropriation du projet par de nouvelles équipes et prestataires, du temps nécessaire à la passation de nouveaux marchés d'études et d'assistance, à la conduite de nouvelles études devenues obsolètes, et de la construction d'une nouvelle dynamique avec les parties prenantes et le public ;

3.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

3.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'élaboration d'une loi de programmation nécessite d'associer en amont les collectivités territoriales, qui assurent la maîtrise d'ouvrage de certaines infrastructures de transport, co-financent de nombreux projets d'infrastructure de transport et exercent, pour les régions et les établissements publics de coopération intercommunale, la fonction d'autorités organisatrices des mobilités.

L'existence d'une loi de programmation offre une plus grande visibilité aux collectivités sur les investissements des infrastructures qui les concernent et permet de sécuriser leurs co-financements.

3.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

3.3. IMPACTS SOCIAUX

3.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

3.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

3.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

3.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'élaboration d'une loi de programmation, en sécurisant les investissements dans les infrastructures de transport, contribuera à améliorer la mobilité des particuliers.

3.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

3.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le secteur des transports constitue le principal secteur émetteur de gaz à effet de serre, pesant en 2024 pour 32 % des émissions nationales. L'un des principaux leviers de décarbonation des transports de personnes et de marchandises repose sur le report modal depuis la voiture, l'avion et les poids lourds vers les modes de transport les moins émetteurs de gaz à effets de serre.

L'élaboration d'une loi de programmation permettra de fixer des cibles pluriannuelles de remise en état et de modernisation des principales infrastructures de transport massifié et ainsi de sécuriser les investissements qui seront nécessaires à l'atteinte des cibles de hausse du report modal prévues par la stratégie nationale bas carbone¹⁴.

¹⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

La réussite du report modal passe en effet avant tout par la régénération et la modernisation des infrastructures existantes car ces investissements constituent la condition première du développement des trafics ferroviaires et fluviaux et, sur le réseau routier, des usages collectifs (covoiturage, cars express), du vélo et de l'électromobilité.

Ainsi, l'Autorité de régulation des transports¹⁵ estime que l'accélération du déploiement de la commande centralisée du réseau¹⁶ et du système européen de gestion du trafic¹⁷ permettrait, en parallèle d'un renforcement des investissements dans la régénération, une hausse de 36 % des trafics ferroviaires à horizon 2040, soit une part importante des 50 % de hausse prévus par la stratégie nationale bas carbone à cet horizon. La même étude estime qu'à l'inverse le maintien des investissements dans la régénération et la modernisation ferroviaire à leur niveau actuel entraînerait une baisse de trafic de plus de 10 % en 2040 par rapport à aujourd'hui.

La régénération et la modernisation des infrastructures de fret, qu'il s'agisse du fret ferroviaire ou du fret fluvial, est également une condition indispensable au report modal des poids lourds vers ces modes massifiés. La stratégie nationale du fret ferroviaire¹⁸ estime par exemple que le doublement de la part du ferroviaire dans le transport de marchandise nécessitera des investissements supplémentaires d'environ 4,5Md€ sur 8 ans¹⁹.

Cette loi permettra également de définir les projets de développement qui permettront l'essor de nouveaux trafics dans les modes décarbonés, qu'il s'agisse des nouvelles lignes ferroviaires de transport de personnes et de marchandise, des projets fluviaux ou encore des transports en commun.

3.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le changement climatique va fortement accroître les épisodes d'inondations, de sécheresses ou encore de fortes chaleurs, qui font peser un risque croissant sur les

15 ART, Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042), 2022. <https://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2023/07/rapport-scenarios-de-long-terme-pour-le-reseau-ferroviaire-francais-12-07-23-final.pdf>.

16 Réalisé à seulement 18 % en France, contre 90 % en Allemagne, 70 % en Italie et 65 % en Belgique.

17 Dont seul 4 % du réseau français est équipé, contre 18 % en Espagne.

18

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/210909_Strategie_developpement_fret_ferroviaire.pdf.

19 Programme d'investissements pour le fret ferroviaire 2023-2032, Stratégie nationale de développement du fret ferroviaire, mars 2025. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/202503%20SNDF%20Programme%20d%27investissement%202023-2030.pdf>.

infrastructures de transport. D'autres risques vont accroître les besoins d'adaptation des infrastructures de transports : feux de forêt, retrait du trait de côte, éboulements rocheux, retraits gonflement argileux, etc.

Des investissements de modernisation seront indispensables pour renforcer la résilience des principaux réseaux d'infrastructures. A titre illustratif, un audit de vulnérabilité mené sur le réseau routier national non concédé estime qu'il sera nécessaire d'investir environ 100 M€ par an dans les prochaines années pour protéger l'essentiel du réseau face à l'intensification des aléas. Un travail complémentaire a été demandé au COI pour chiffrer avec précisions les besoins d'adaptation des différentes infrastructures de transport face au changement climatique.

La loi de programmation sera l'occasion d'inscrire dans un cadre pluriannuel ces investissements indispensables.

3.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La limitation des impacts des infrastructures sur la ressource en eau nécessitera des adaptations de modernisation des réseaux existants.

Concernant le réseau routier national non concédé, d'après le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), dans le cadre de l'étude de vulnérabilité de la ressource en eau menée sur le réseau de la direction interdépartementale des routes (DIR) Est en 2022, la réalisation complète de l'assainissement d'un réseau qui en est exempt est estimée à environ 1,5 M€₂₀₂₀ / km pour des routes à chaussée unique et 2 M€₂₀₂₀ / km pour des routes à chaussées séparées.

A l'issue de cette étude, pour le réseau de la DIR Est en région Grand Est, le besoin de mise à niveau des seules sections du réseau considérées comme très vulnérables vis-à-vis de la protection de la ressource en eau s'établirait ainsi à 91,4 M€ sur environ 800 km, soit 110 k€ / km, selon la caractérisation des classes de vulnérabilité des eaux souterraines et des eaux superficielles définie dans la méthode de hiérarchisation de la vulnérabilité de la ressource en eau du Cerama (note d'information, 2014).

Le coût global de la protection de la ressource en eau des zones classées très vulnérables de l'ensemble du réseau routier national non concédé s'élèverait ainsi à environ 1 Md€₂₀₂₃. Cette estimation n'englobe pas la mise à niveau complète du réseau routier national non concédé (RRN NC), en incluant donc les sections qui ne sont pas classées « très vulnérables », dont le coût, très supérieur, n'est pas évalué.

Les gestionnaires de voies navigables, dont Voies navigables de France, deviennent *de facto* des acteurs importants de la gestion de l'eau dans un contexte de dérèglement climatique qui exacerbe les tensions sur la ressource en eau.

Selon le rapport de la Cour des comptes de 2025 sur l'entretien des voies navigables²⁰, « l'intensification de la mission de gestion hydraulique confronte les gestionnaires de voies navigables, en particulier VNF, à des besoins d'investissements d'autant plus grands que le mauvais entretien accumulé a détérioré la capacité du réseau à piloter la ligne d'eau ». Cela concerne notamment des investissements supplémentaires dans les barrages réservoirs, dans la résorption des fuites d'eau via des travaux d'étanchéification des biefs ou encore dans la mise en place de stations de mesure des débits et la modernisation des ouvrages de prélèvement et de rejet.

La loi de programmation sera l'occasion d'inscrire dans un cadre pluriannuel ces investissements indispensables à la préservation de la ressource en eau.

3.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux politiques environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

3.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le développement des transports massifiés – ferroviaire, fluvial – pour les personnes et les marchandises ainsi que des transports en commun permet de lutter directement contre la pollution de l'air dans les centres-villes.

La loi de programmation sera l'occasion d'inscrire dans un cadre pluriannuel ces investissements indispensables à la lutte contre la pollution de l'air.

3.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La modernisation des infrastructures de transport permet de réduire leur impact sur la biodiversité. A titre illustratif, les investissements nécessaires pour rétablir les principales continuités écologiques interrompues sur l'ensemble du linéaire du réseau routier national non concédé, c'est-à-dire les zones de fragmentations de réservoirs de biodiversité présentant des espèces sensibles, est estimé à l'échelle nationale à environ 500 M€₂₀₂₃²¹ (pour un linéaire de 10 230 km) hors programme de préservation spécifique (de type plans nationaux d'actions) et hors protection de la biodiversité dite ordinaire. Le coût d'investissement pour les programmes spécifiques aux espèces

²⁰ Cour des comptes, [L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF](#), février 2025.

²¹ Source : DGITM.

emblématiques et la protection de la biodiversité ordinaire peut être estimé à un investissement complémentaire d'environ 500 M€₂₀₂₃²².

La loi de programmation sera l'occasion d'inscrire dans un cadre pluriannuel ces investissements de modernisation des infrastructures indispensables à la préservation de la biodiversité.

3.4.7. Impacts sur les ressources

Selon une étude de l'Agence internationale de l'énergie²³, le développement de l'électrification des véhicules va entraîner une forte pression sur les métaux critiques nécessaires à la fabrication des batteries des véhicules électriques – lithium, cobalt, nickel, manganèse notamment. La demande mondiale en lithium pourrait être multipliée par 20 entre 2020 et 2040, à horizon 2040 (dont 80% pour les véhicules électriques) celle de nickel par 10 et celle de cobalt par 5. L'Agence alerte sur les risques de rupture d'approvisionnement et de déséquilibre entre offre et demande, la nécessité de contenir

Le développement des transports massifiés – ferroviaire, fluvial – pour les personnes et les marchandises ainsi que des transports en commun permet de limiter les trajets en voiture et, dans certaines configurations, le nombre de véhicules possédés par les ménages. La 3^{ème} Stratégie nationale bas carbone estime ainsi que le développement du report modal permettra de diminuer le nombre de véhicules dans le parc de près de 10% à horizon 2030 par rapport à 2021²⁴. Cette baisse du nombre de véhicules permet de contenir les besoins en ressources minières pour leur électrification.

La loi de programmation sera l'occasion d'inscrire dans un cadre pluriannuel ces investissements de modernisation des infrastructures indispensables à la maîtrise des ressources en métaux.

4. CONSULTATIONS MENEES

La conférence « Ambition France Transports », qui s'est tenue de mai à juillet 2025, a permis de consulter l'ensemble de l'écosystème des transports sur les enjeux relatifs à l'avenir du financement du secteur. L'instauration de lois de programmation pour

²² Source : DGITM.

²³ Agence internationale de l'énergie, Global Critical Minerals Outlook 2025 <https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2025>.

²⁴ Passant de 38M de véhicules en 2021 à 34,8M en 2030.

mieux prévoir les investissements dans les infrastructures a fait l'objet d'un consensus général des participants.

Le Conseil économique, social et environnemental a été consulté en application de l'article 70 de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social et a émis un avis le 2 février 2026.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté de façon obligatoire et a émis un avis défavorable le 22 janvier 2026.

TITRE 1^{ER} – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESEAUX ROUTIERS

Article 2 – Amélioration du service rendu aux usagers du réseau routier

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le présent article traite du déploiement de stations de recharge des véhicules sur les aires des routes non concédés appartenant au réseau routier national ou au réseau transeuropéen avec un niveau de service satisfaisant.

L'électrification des flottes de véhicules constitue un enjeu majeur de la décarbonation des transports. Le déploiement de stations de recharge des véhicules électriques est une condition nécessaire à cette électrification.

La [loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités \(LOM\)](#) a prévu une mesure temporaire devenue caduque au 31 décembre 2021 pour majorer à 75% la prise en charge, par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), des raccordements aux réseaux publics de distribution d'électricité des infrastructures de recharge de véhicules électriques ouvertes au public.

La [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience](#) a étendu cette mesure jusqu'au 31 décembre 2025 tout en la ciblant sur les infrastructures de recharge de véhicules électriques ouvertes au public et installées sur les aires de service des routes express et des autoroutes.

L'arrêté du 12 mai 2020 relatif à la prise en charge par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité du raccordement aux réseaux publics d'électricité des infrastructures de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables ouvertes au public, modifié par l'arrêté du 27 avril 2021, a fixé des conditions pour la prise en charge : il devait s'agir d'une première installation et la station de recharge ne devait pas excéder un niveau de puissance donné.

Le dispositif de prise en charge majorée des travaux de raccordement a joué un rôle déterminant dans l'équipement rapide du réseau routier national en bornes de recharge. Entre fin 2020 et mi-2023, le réseau a été doté d'environ 2 400 points de recharge. Toutes les aires de service du réseau concédé ont été équipées. Les installations ont pu bénéficier du taux de réfaction majoré à 75% car elles étaient toutes situées sur des aires de service et correspondaient à un premier déploiement. A partir de mi-2023, une seconde phase d'extension a été lancée, principalement par

ajout de points de recharge sur des aires déjà équipées et par équipement d'aires de repos. Fin 2025, le réseau routier national comprenait ainsi environ 4 000 points de recharge. Pour les années à venir, l'enjeu est de continuer d'étendre les stations de recharge existante mais également de compléter l'offre par une offre de recharge pour les poids-lourds.

A date, il n'existe plus de dispositif de subvention pour le déploiement des infrastructures de recharge de véhicule électrique (IRVE) sur le réseau routier national et la prise en charge par le TURPE des raccordements est revenue à 40%. Les investissements nécessaires sur les aires sont donc soit portés par les gestionnaires routiers (sociétés d'autoroutes et directions interdépartementales des routes), soit portés par les opérateurs IRVE dans le cadre de leurs contrats de concession ou sous-concession avec les gestionnaires routiers.

Dans le cadre du schéma directeur qui a été finalisé fin 2025, la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a conduit des analyses qui montrent que les modèles économiques des opérateurs de recharge pour les véhicules légers sur les aires du réseau routier national apparaissent encore fragiles, notamment lorsqu'il s'agit de réinvestir en deuxième partie de contrat pour augmenter le nombre de points de recharge du fait des niveaux de service exigés. L'équilibre économique est encore plus incertain pour les opérateurs de recharge pour les poids-lourds. L'étude économique a mis en avant deux leviers efficaces pour renforcer la robustesse des modèles économiques : l'encadrement des redevances versées aux concessionnaires d'autoroutes, qui a été renforcé par le [décret n° 2025-751 du 31 juillet 2025](#) relatif à la modification des critères d'attribution des contrats d'exploitation sur les installations annexes du réseau autoroutier concédé, et le financement par les concessionnaires autoroutiers d'une part, et par l'Etat d'autre part, des travaux de raccordement aux réseaux d'électricité en lieu et place des opérateurs IRVE. Pour les installations sur le réseau concédé, les financements sont apportés par les péages. Pour les installations sur le réseau non-concédé, la prise en charge majorée par le TURPE est apparue efficace et efficiente.

La DGITM a fait estimer les coûts de raccordement, d'ici 2035, des aires du réseau routier national à ENEDIS. Il en ressort un montant de 100M € pour le réseau non concédé, ce qui conduit à un coût de la disposition de majoration proposée d'environ 35M €.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 consacre à son article 6 le principe d'égalité devant la loi. Toutefois, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que la

différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit²⁵.

Aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 intégrée à la Constitution « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Le dispositif relatif au tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) qui facilitera le déploiement sur les routes express et les autoroutes non concédées des stations de recharge pour les véhicules électriques est conforme à ces principes constitutionnels.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le présent article relève d'une matière qui s'insère dans le cadre européen et communautaire.

D'une part, [le pacte vert pour l'Europe](#) a pour objectif la fin des émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici à 2050. A cet effet, l'électrification du parc automobile s'impose comme un levier stratégique pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et devrait s'accélérer en raison de l'objectif européen fixé à 2035 de réduction des émissions de gaz à effet de serre des flottes des constructeurs de 90% par rapport aux niveaux de 2021.

Le [règlement 2023/1804 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburant alternatifs \(AFIR\)](#) établit par ailleurs un objectif de déploiement de recharge électrique, sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Si les objectifs fixés dans ce règlement sont globalement satisfaits pour la recharge des véhicules légers, ils sont très ambitieux pour la recharge des poids-lourds. Les puissances à délivrer sur les aires du réseau routier national non concédé évoquées plus haut et dont l'acheminement doit être facilitée par la présente loi, ont été définies pour répondre aux exigences de ce règlement. Plus précisément, elles permettront, *a minima*, le déploiement de stations de recharge pour les poids-lourds tous les 60km sur le réseau RTE-T central et tous les 100km sur le réseau RTE-T global, en plus des stations de recharge qui seront nécessaires pour répondre au besoin de recharge des véhicules légers.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

²⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

A date, il n'existe plus de dispositif de subvention pour le déploiement des infrastructures de recharge de véhicule électrique (IRVE) sur le réseau routier national et la prise en charge par le TURPE des raccordements est revenue à 40%. Ainsi, le présent article vise à répondre à cette problématique en incitant et en aidant financièrement les gestionnaires routiers (les directions interdépartementales des routes - DIR) à commander les augmentations de puissance conformément au schéma directeur.

La mesure vise également à réduire les coûts résultants pour les opérateurs de stations de recharge et à améliorer ainsi le taux de réponse aux appels d'offres lancés par les DIR. En effet, les modèles économiques des opérateurs de recharge sur le réseau non concédé est fragile du fait des spécificités de ce réseau (trafic sur les aires parfois faible et concurrence des stations des zones commerciales). La loi prévoit aujourd'hui que le taux maximal de réfaction de ces coûts pris en charge par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) s'élève à 40 % alors qu'il avait été relevé de manière temporaire par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités à 75% sur l'ensemble des aires du réseau routier national. Augmenter de nouveau et dans la durée ce taux pour faciliter la mise en place des bornes de recharge dans la perspective du développement des flottes notamment poids lourds, nécessite donc de modifier la partie législative du code de l'énergie.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la mesure est d'accélérer le déploiement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE) ouvertes au public conformément au règlement 2023/1804 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburant alternatifs (AFIR) et au schéma directeur des infrastructures de recharge pour véhicules électrique sur le réseau routier national élaboré par le gouvernement fin 2025 qui permet d'en assurer la cohérence, les investissements sur le réseau concédé étant portés par les contrats de concession. Plus précisément, le premier enjeu est d'inciter et d'aider financièrement les directions interdépartementales des routes à commander les puissances nécessaires au niveau des aires du réseau, permettant ainsi une anticipation des travaux par les gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité. Le second est d'inciter l'installation d'opérateurs de recharge sur les aires du réseau non concédé en améliorant leur rentabilité.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Mise à part le *statu quo*, aucune autre option que la proposition présentée n'a été identifiée et envisagée. En cas de *statu quo*, le risque de sous équipement du réseau national non concédé et du réseau transeuropéen est réel.

3.2. OPTION RETENUE

Le taux maximal de réfaction de ces coûts pris en charge par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) est relevé comme dans la mesure initiale de la LOM à un maximum de 75% sur les aires du réseau non concédé, la valeur définitive devant être fixée par arrêté après consultation de la commission de régulation de l'énergie (CRE).

La mesure s'applique aux routes non concédées appartenant au réseau routier transeuropéen ou au réseau routier national. Ainsi elle concerne environ 670 sites sur le réseau national non concédé sachant que les directions interdépartementales des routes prévoient un déploiement de bornes de recharge d'ici 2035 sur un peu plus de 350 d'entre eux. Elle comprend également le périmètre au réseau transeuropéen de transport géré par les collectivités territoriales, ce qui correspond à une vingtaine de sites. En effet, ce réseau représente un linéaire total d'environ 540 km mais réparti en de nombreuses petites sections. Il concerne principalement : la collectivité européenne d'Alsace qui gère 135km d'autoroutes A35 et A36, le département de l'Aveyron qui gère 46km de RN88, le département de la Côte d'Or qui gère 36km d'A38 et le département de l'Isère qui gère 43km de RN85.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La disposition modifie le II de l'article 64 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le dispositif prévu par l'article s'insère dans le cadre européen et communautaire détaillé au paragraphe 1.3.

Il est réservé aux réseaux routiers structurants c'est-à-dire le réseau national concédé et le réseau transeuropéen qui sont les seuls soumis aux obligations communautaires de déploiement issues du règlement 2023/1804 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburant alternatifs (AFIR).

L'extension de la mesure aux autres routes nationales, départementales ou communales gérées par les collectivités ne paraît pas pertinente en dehors du réseau transeuropéen de transport. En effet, leur fonctionnalité est de capter le trafic quotidien et local et non d'assurer les déplacements longue distance des véhicules légers et des poids-lourds. Or, les stations de recharge électrique ouvertes au public sont installées sur les aires pour répondre au besoin de recharge pour la longue distance. Par ailleurs, ces routes ne sont pas soumises aux obligations communautaires de déploiement issues du règlement 2023/1804 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburant alternatifs (AFIR).

Il est apparu important de cibler la mesure aux installations annexes pour exclure les sites situés à proximité du réseau qui se développent à l'initiative d'aménageurs privés.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La prise en charge par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité d'une partie des coûts de raccordement des aires du réseau non concédé facilitera le déploiement de l'électromobilité et ainsi le développement en France d'une filière industrielle du véhicule électrique déjà très active mais confrontées à de nouveaux défis au regard des changements d'échelle attendus.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'objectif de puissance à raccorder sur les aires du réseau routier national non concédé à l'horizon 2035 est d'environ 800MW pour un coût total évalué entre 80 et 100 M€ avant refaction. Porter le taux de prise en charge des coûts de raccordement par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) de 40 à 75 % aurait un impact sur le TURPE de l'ordre de 35 M€ à ventiler sur 8 à 10 ans (soit moins de 0.2 % du montant total annuel du TURPE sur le périmètre d'ENEDIS), avec un impact sur les prix de l'électricité qui dépendra des éventuelles réallocations d'investissements qui pourraient être arrêtées par ENEDIS et validées par la CRE dans

le cadre de l'élaboration du TURPE. L'électrification du réseau aura également un impact favorable sur la trajectoire de décarbonation des entreprises de transport.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les dispositifs proposés ont des impacts positifs ou marginaux pour les particuliers.

La part du TURPE dans la facture électrique des consommateurs particuliers étant de l'ordre de 30 %, l'effet sur les consommateurs sans réallocations d'investissements serait donc inférieur à 0,1 % de leur facture électrique.

Dans le même temps, l'électrification du réseau aura un impact favorable sur le développement de la mobilité électrique des particuliers.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Seuls les gestionnaires de réseaux (ENEDIS et environ 130 entreprises locales de distribution, dont environ les deux tiers sont des régies municipales) seront impactés pour l'établissement des factures. Il leur faudra modifier sur les factures le taux du coût de raccordement pris en charge par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) et donc le reste à charge pour le demandeur du raccordement. L'impact financier sera globalement neutre, le montant étant couvert par le TURPE qui est perçu par les entreprises locales de distribution. Il s'agit d'un transfert de charges vers les consommateurs.

Une partie du réseau des collectivités territoriales qui appartient au réseau transeuropéen pourra bénéficier du TURPE, ce qui représente une vingtaine de site soit un coût marginal.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La commission de régulation de l'énergie devra prendre en compte les coûts liés à l'augmentation du tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) dans

l'élaboration des tarifs. Cet impact devrait cependant être marginal puisque limité à 35M€ sur 8 à 10 ans dans le cas d'une réfaction maximale comme mentionné *supra*.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'électrification du réseau aura un impact favorable sur le développement de la mobilité électrique des particuliers.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le dispositif prévu au I relève le taux maximal de réfaction de ces coûts potentiellement pris en charge par le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE) à 75% sur les aires du réseau non concédé. Ces dispositifs qui favorisent le développement de l'offre de recharge des véhicules électriques sur le réseau routier national participeront au verdissement de la flotte des véhicules légers et poids-lourds.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Pour mémoire, les engagements sur l'axe atténuation sont les suivants :

Thème	Engagements	Déclinaison sur le secteur des transports
Émissions territoriales	Réduire nos émissions nationales brutes (hors secteur des terres et forêt) de 50 % en 2030 par rapport à 1990 et tendre vers la neutralité carbone en 2050	Réduire les émissions nationales brutes du secteur à 92 Mt CO ₂ e en 2030 et 0,6 Mt en 2050

Empreinte carbone	Limitier notre empreinte carbone à une fourchette comprise respectivement entre 462 et 506 Mt CO ₂ e en 2030 et entre 160 et 215 Mt en 2050	Réduire l'empreinte carbone des transports de 31 à 36 % en 2030 et de 86 à 92 % en 2050 par rapport à 2010
Souveraineté énergétique	Sécuriser la disponibilité des ressources énergétiques en électricité et biomasse nécessaires à la décarbonation	Limitier la consommation en biocarburants à 50-55 TWh en 2030 dans l'Hexagone

Le dispositif prévu au I concerne le verdissement de la flotte des véhicules légers et poids lourds. Sur ce périmètre, le projet de SNBC 3 vise une électrification rapide du parc automobile :

- les poids lourds (PL) doivent représenter 50 % des ventes de PL neufs (10 % du parc) en 2030 et 85% à horizon 2050 (le reste fonctionnant à l'hydrogène pour 5% et à l'aide de biocarburants liquides pour 10%).
- les véhicules légers doivent représenter 66% des ventes de véhicules neufs (15% du parc). Dès 2035, conformément à la législation européenne (règlement (UE) 2023/851) légèrement infléchie fin 2025 par la commission européenne, la vente de véhicules légers neufs thermiques, hybrides et hybrides rechargeables sera très limitée.
- les bus et cars représentent 90% des ventes de bus neufs et 30% des cars neufs en 2030

➤ Émissions territoriales :

La mobilité des véhicules automobiles représente 120,1 Mt de CO₂ émises annuellement (base 2021). L'atteinte de l'objectif 2030 d'électrification de 10 % du parc de PL et 15 % du parc des véhicules légers correspondrait donc à une baisse d'émission territoriales de 19 Mt selon le projet de SNBC 3 soit une grande partie des réductions que la France envisage de faire dans le domaine des transports

➤ Empreinte carbone française :

90 % de l'empreinte carbone des véhicules automobiles provient de leur usage, inclus dans les « émissions territoriales ». Les 10 % restant correspondent à la fabrication du véhicule, pour laquelle les mesures de soutien au développement d'infrastructures de recharge électrique n'auront pas d'impact supplémentaire.

➤ Souveraineté énergétique :

La mobilité des véhicules automobiles représente une consommation énergétique de 474,1 TWh annuels, dont 90,8 % proviennent aujourd’hui de produits fossiles importés. Du fait d’une efficacité énergétique supérieure, l’électrification de 10 % du parc de PL et de 15% du parc des véhicules légers correspond donc à une économie d’énergie de 138,5 TWh annuels (12 mégatonnes en équivalent pétrole) et une augmentation de la consommation électrique de 22 TWh.

L’électrification totale des flottes de véhicules automobiles entraine une hausse de la consommation annuelle en électricité de l’ordre de 60 TWh, pour des usages prévus par la PPE, et réduit de 430 TWh l’importation d’énergies fossiles pour la mobilité.

➤ Les impacts induits par le dispositif prévu au V sur les indicateurs d’impact :

Le réseau routier national (RRN) compte moins de 2% du linéaire routier mais il concentre 30% des véhicules-kilomètres. L’offre de recharge sur le RRN aura donc un effet de levier conséquent sur l’électrification des flottes attendues.

➤ Les incidences opérationnelles :

Leviers	Axe de la taxonomie concerné	Type de contribution (Obligation, incitation financière, facilitation, opportunité, risque)
Electrification des poids lourds	Atténuation du changement climatique	Obligation / facilitation : le développement de l’offre de recharge sur le réseau routier national est une obligation en vue de l’électrification des flottes de véhicules.
Développement de la production d’électricité renouvelable	Atténuation du changement climatique	Risque / Opportunité / Facilitation : l’électrification des flottes va accroître la consommation d’électricité nationale, nécessitant une hausse des moyens de production nationale. La mutualisation des puissances de raccordement participe à l’effort de sobriété énergétique.

4.4.2. Impacts sur l’adaptation au changement climatique, l’efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Pour mémoire, les engagements nationaux sur l’axe adaptation sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l’article
-----------------------	---

Adapter nos territoires et organisations à un réchauffement mondial de 3 °C en 2100 (soit +4 °C en France hexagonale), afin de protéger les populations, assurer la souveraineté agricole, la résilience de l'économie, des infrastructures et des services essentiels, protéger le patrimoine naturel et culturel	Sans objet.
--	-------------

Les incidences opérationnelles :

Leviers	Axe de la taxonomie concerné	Type de contribution (Obligation, incitation financière, facilitation, opportunité, risque)
Réduction de la vulnérabilité des infrastructures et services de transport	Adaptation au changement climatique	Risque : la migration vers des flottes 100% électriques pose la question de la résilience des transports par rapport à la vulnérabilité des infrastructures électriques

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Pour mémoire, l'engagement national sur l'axe eau est le suivant :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Disposer de 100 % de masses d'eau en « bon état » en 2027 (quantitatif, chimique et écologique)	Sans objet.

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Pour mémoire, les engagements nationaux sur l'axe économie circulaire sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Augmenter de 30 %, de 2010 à 2030, le rapport entre notre PIB et notre consommation intérieure de matières	Sans objet
Réduire la quantité de déchets mis en décharge de 50% entre 2010 et 2025, et de 70 % d'ici 2050	Sans objet

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Réduire de moitié l'utilisation et les risques globaux de produits phytopharmaceutiques, et de 30% l'utilisation d'azote minéral, en 2030 par rapport à la période 2011-2013	Sans objet
Réduire d'ici 2030, par rapport à 2005, les émissions de respectivement : 77 % pour le dioxyde de soufre (SO ₂), 69 % pour les oxydes d'azote (NO _x), 52 % pour les composés organiques volatils autres que le méthane (COVNM), 13 % pour l'ammoniac (NH ₃) et 57 % pour les particules fines (PM _{2,5})	Sans objet

La disposition prévue au I relative au TURPE participant à l'électrification de la flotte des véhicules, ce qui entraîne une réduction de la consommation des énergies fossiles et des émissions de GES.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Pour mémoire, les engagements nationaux sur l'axe biodiversité sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Atteindre une augmentation de 10% d'ici 2030 (avec un t0 en 2024) de l'indice des oiseaux communs des milieux agricoles (+20% d'ici 2040 et +30% d'ici à 2050)	Sans objet
Restaurer au moins 30 % des habitats d'intérêt communautaire dégradés entre 2024 et 2030	Sans objet

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera sur l'ensemble du territoire hexagonal ainsi qu'aux collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et Polynésie française), ni à la Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

Le niveau de la prise en charge sera fixé par un arrêté conjoint des ministres en charge de l'énergie et de la voirie nationale, après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

Article 3 – Lutte contre la fraude

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Aujourd'hui, les articles L. 130-4, L. 130-7 et L. 330-2 du code de la route ainsi que l'article 529-6 du code de procédure pénale fixent le cadre de l'action des agents assermentés agréés par le préfet des exploitants d'une autoroute ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique et soumis à péage ou à une taxe, en matière de la lutte contre les infractions concernant leur usage. Le présent article introduit différentes dispositions qui visent à élargir et améliorer le cadre existant.

Il traite des aspects suivants :

Actuellement, les agents des sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) n'ont pas la compétence pour dresser un procès-verbal constatant des infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules, ce qui pose des problèmes non seulement en termes de sécurité en cas de stationnement sur des bretelles d'autoroutes mais également pour la recharge des véhicules électriques lorsqu'un véhicule stationne devant une borne IRVE sans l'utiliser.

L'identification des auteurs des infractions relatives au défaut de paiement du péage est basée sur l'application du L. 330-2 du code de la route qui prévoit la transmission aux agents assermentés des SCA des données d'identification du système d'immatriculation des véhicules (SIV). Aujourd'hui la mise à jour de ces données par les propriétaires des véhicules, bien que prévue par la loi, est partielle et de nombreux avis de paiement ne sont pas délivrés faute d'adresses à jour. La seule base de données régulièrement mis à jour est la base de données fiscales.

La [loi n° 2019-816 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace \(CEA\)](#) a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant d'instaurer une taxe poids lourds, appelée écocontribution, sur certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) afin de maîtriser le report massif du trafic routier de marchandises suite à la mise en place, en 2005, du péage allemand LKW-Maut sur l'autoroute A5 (axe Karlshruhe – Bâle qui est parallèle à l'autoroute A35 située en Alsace). Sur ce fondement, l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 définit les modalités d'instauration d'une taxe kilométrique sur les véhicules de transport de marchandises circulant sur des voies du réseau routier de la CEA.

Plus récemment, [l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023](#), prise en application de l'article 137 de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, a étendu l'application de ce cadre initial au bénéfice des régions volontaires sur certaines voies du réseau routier national mises à leur disposition à titre expérimental. La région Grand Est a décidé de l'appliquer en complément de la taxe instaurée par la CEA.

Les [articles L. 421-207 à L. 421-217-2 du code des impositions sur les biens et les services](#) prévoient des cas d'exonération du paiement de l'écocontribution. Cependant, ce dispositif reposant, pour les véhicules ne possédant pas de badges de télépéage, sur une simple déclaration de l'utilisateur, certains usagers pourraient indûment déclarer leur véhicule comme appartenant à une catégorie d'exonération sans être sanctionnés

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu du principe de légalité des peines consacré à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, toute sanction ayant un caractère punitif doit être prévue par la loi. Les dispositifs relatifs aux infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules et les dispositifs relatifs à l'écocontribution sont conformes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 : *« Considérant que l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que « la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».*

Le Conseil constitutionnel a reconnu que le droit au respect de la vie privée était un droit appartenant aux "droits naturels et imprescriptibles de l'Homme" évoqués à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (décision du 23 juillet 1999). Le dispositif prévu au II relatif à la transmission de l'adresse du domicile du contrevenant aux SCAs) qui prévoit un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, à l'identique des dispositions de l'article 26 de la loi n° 2025-379 du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports, est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a validé cette mesure.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La mesure traite de matières qui s'insèrent dans le cadre européen et communautaire :

Le principe de légalité des peines est reconnu par l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 7 de la Convention européenne de

sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) pour ce qui concernent le dispositif relatif aux infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules et le dispositif relatif à l'écocontribution). Dans le cas de l'écocontribution, le fait de prévoir une sanction en cas de fraude à l'exonération s'inscrit dans ce cadre puisque cela vise à éviter que des redevables se prévalent à tort d'exonérations prévues par la loi.

Le respect de la vie privée et familiale est défini à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Son article 8 consacre spécifiquement la protection des données comme un droit fondamental. L'article 8 de la CESDH garantit le droit au respect de la vie privée (pour ce qui concerne le dispositif relatif à la transmission de l'adresse du domicile du contrevenant aux SCAs).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'amélioration des conditions d'exploitation et d'usage des voies soumises à péage permettra d'accompagner les politiques de tarifications mises en œuvre par les articles précédents du projet de loi.

Le cadre juridique actuel emporte les difficultés suivantes quant aux conditions d'exploitation de ces voies, nécessitant de légiférer :

- Les agents des SCA ne peuvent pas verbaliser les infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules comme les stationnements gênants, ce qui peut entraîner des problèmes de sécurité ou empêcher la recharge des voitures électriques.
- Les usagers concernés par l'absence de réception des avis de paiement du péage en raison d'éléments manquants ou erronés en possession des agents des sociétés concessionnaires des autoroutes, faute d'avoir reçu et donc réglé leur avis de paiement, voient leurs dossiers transmis à l'officier du ministère public en vue de l'établissement d'une amende forfaitaire majorée, alors qu'ils auraient pu régulariser leur situation au stade de l'avis de paiement. Aujourd'hui, selon les indications des SCA, environ 10% des avis de paiement émis par les SCA ne sont ainsi pas délivrés et donc payés. Les services en charge

du recouvrement ont accès aux bases fiscales et retrouvent les coordonnées à jour des usagers concernés pour lesquels la somme à payer est directement majorée. Une partie de ces situations pourrait être évitée en permettant dès le départ aux agents des SCA de demander à l'administration fiscale de leur transmettre l'adresse du domicile du contrevenant figurant aux bases fiscales en cas de données erronées au SIV. Une telle disposition n'est aujourd'hui pas prévue par la loi.

- Le dispositif législatif de l'écocontribution prévoit de larges délégations au bénéfice de la collectivité territoriale s'agissant de l'institution de cette taxe, de la fixation des grilles tarifaires applicables ou de l'introduction d'exonérations ou de tarifs réduits. La collectivité est bénéficiaire des recettes et assure la gestion, la collecte de droit commun et le contrôle de la taxe, le cas échéant en lien avec les prestataires de son choix.
- Deux collectivités qui se sont engagées dans le processus de mise en place de l'écocontribution sur leur réseau routier, la CeA et la région Grand-Est, devraient recourir aux nombreuses possibilités d'exonérations prévues par les articles L. 421-207 à L. 421-217-2 du code des impositions sur les biens et services. Toutefois, les travaux préparatoires ont mis en évidence une faille dans le dispositif actuel : le risque de fraude à l'exonération n'est pas expressément couvert par la législation. En effet, l'article L. 3333-32 du CGCT ne permet pas, en l'état, de sanctionner ce type de comportement, aucun de ses alinéas ne visant spécifiquement cette infraction. Les calendriers prévisionnels de la CeA et de la RGE sont contraints, et les dernières évolutions législatives et réglementaires sur le sujet doivent rapidement être adoptées.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les mesures améliorant les conditions d'exploitation des voies soumises à une tarification poursuivent les objectifs suivants :

- permettre aux agents des SCA de verbaliser les infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules ;
- permettre à plus d'usagers en situation de défaut de paiement de régler leur avis de paiement avant transmission des dossiers aux services de l'Etat et majoration des amendes. Cela évitera la mise en place de procédures de recouvrement mobilisant les services concernés et aux conséquences importantes pour des usagers qui auraient été disposés à payer dès la première alerte. Aujourd'hui environ 20% des dossiers éligibles à une amende forfaitaire majorée correspondent à des avis de paiement initialement non distribués.

- rendre plus efficiente la mise en œuvre de l'écocontribution, de permettre aux collectivités qui la mettent en œuvre de collecter toutes les taxes dues et de réprimer tout comportement d'évitement du paiement de la taxe qui consistent à déclarer indûment un véhicule comme appartenant à une catégorie d'exonération.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Mise à part le statut quo, aucune autre option que la proposition présentée n'a été identifiée et envisagée.

Néanmoins concernant le dispositif prévu au II, la transmission de l'adresse du domicile du contrevenant, issu des bases fiscales, aux agents des SCA pourrait ne pas être nécessaire en cas de mise en place d'un système de mise à jour du système d'immatriculation des véhicules à partir des données des bases fiscales. Des réflexions sont en cours sur ce sujet mais n'ont pas abouti à ce jour.

3.2. OPTION RETENUE

Les mesures améliorant les conditions d'exploitation des voies soumises à péage pour accompagner les politiques de tarifications comportent les dispositifs suivants :

- Elle autorise les agents des SCA à verbaliser les infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules sur le périmètre de la concession.
- Elle autorise les agents des sociétés concessionnaires d'autoroute à demander à l'administration fiscale la communication de l'adresse du domicile des auteurs des infractions à partir des renseignements relatifs au nom, prénoms, date et lieu de naissance communiqués par le SIV.
- Elle complète l'article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales et crée une nouvelle infraction consistant à réprimer le fait de se prévaloir à tort de l'une des exonérations prévues par les articles L. 421-207 à L. 421-217-2 du code des impositions sur les biens et services.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La disposition prévue au I du présent article relative aux infractions relatives à la réglementation sur le stationnement des véhicules modifie l'article L. 330-2 du code de la route.

La disposition prévue au II du présent article relative à la transmission de l'adresse du domicile du contrevenant aux SCAs crée dans le livre de procédures fiscales un nouvel article L. 166-0 FA et modifie l'article L. 113 du même livre.

La disposition prévue au III du présent article relative à l'écocontribution modifie l'article L. 3333-32 du code général des collectivités territoriales. S'agissant de la création d'une nouvelle infraction pénale elle s'inscrit dans le respect de l'article 34 de la Constitution, en vertu duquel la loi fixe les règles concernant « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». Elle est conforme aux principes constitutionnels issus de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, notamment le principe de légalité des peines (article 8), qui implique que toute sanction ayant un caractère punitif doit être prévue par la loi.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

L'ensemble des dispositifs prévus par l'article s'insèrent dans le cadre européen et communautaire. Plus spécifiquement, la disposition prévue au III relative à l'écocontribution respecte la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les concessionnaires d'autoroutes mettent en œuvre dans un cadre contractuel ces mesures.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les dispositifs proposés ont des impacts positifs ou marginaux pour les particuliers. En recevant un avis de paiement à l'adresse transmise par l'administration fiscale à la demande des agents des SCAs plutôt qu'une amende forfaitaire majorée de 4^{ème} classe à 375 €, les usagers pour lesquels l'adresse du SIV était erronée auront la possibilité de régulariser leur situation.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La nouvelle infraction créée par le dispositif prévu au III permet aux collectivités territoriales qui mettent en œuvre l'écocontribution de rendre le dispositif plus efficient en réprimant les comportements d'évitement du paiement de la taxe qui consistent à déclarer indûment un véhicule comme appartenant à une catégorie d'exonération. Par conséquent, elle leur permet de récolter les taxes effectivement dues.

A ce jour, les seules collectivités qui projette de mettre en place l'écocontribution sont la collectivité européenne d'Alsace et la région Grand Est. Les échéances de mise en œuvre de cette taxe devraient en principe intervenir courant 2027.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Concernant le dispositif prévu au II relatif à la transmission de l'adresse du domicile du contrevenant aux SCAs, après mise en place du cadre et des outils nécessaires à la mise en œuvre des mesures, les services en charge de l'émission, de la gestion des réclamations associées et du recouvrement des amendes forfaitaires majorées pour défaut de paiement du péage devraient voir leur charge réduite.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

En améliorant la lutte contre la fraude au péage, les mesures participent à une meilleure acceptation de la tarification par l'ensemble des usagers.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de changement climatique. Au contraire, la lutte contre la fraude à l'exonération de l'écocontribution contribue à limiter les émissions de polluants et de CO₂ puisque cela revient à rendre effectif la taxation de poids lourds utilisant le réseau routier.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels. Au contraire, la lutte contre la fraude à l'exonération de l'écocontribution contribue à limiter les émissions de polluants et de CO₂ puisque cela revient à rendre effectif la taxation de poids lourds utilisant le réseau routier.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La disposition prévue au III créant une nouvelle infraction renforce l'efficacité de l'écocontribution et par conséquent du principe du « pollueur-payeur ». En effet, la lutte contre la fraude à l'exonération de l'écocontribution contribue à limiter les émissions de polluants et de CO2 puisque cela revient à rendre effectif la taxation de poids lourds utilisant le réseau routier.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté de façon obligatoire et a émis un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à l'ensemble du territoire hexagonal.

Par ailleurs, il ne s'applique pas aux territoires d'outre-mer. En effet, dans les faits, il n'y a pas d'infrastructures routières soumise à une forme de tarification (péage ou taxe) dans les collectivités, et assimilées, d'outre-mer compte tenu de leur situation géographique et économique. Aussi, des dispositions relatives aux infrastructures autoroutières à péage ou à la taxe kilométrique ne trouvent pas à s'y appliquer.

5.2.3. Textes d'application

S'agissant de la disposition prévue au II du présent article autorisant les agents des sociétés concessionnaires d'autoroute à demander à l'administration fiscale l'adresse du domicile du contrevenant, un décret en Conseil d'Etat sera pris après avis de la CNIL.

TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSPORT FERROVIAIRE

Article 4 – Dispositions relatives à la situation financière de SNCF Réseau

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Depuis le 1^{er} janvier 2020, SNCF Réseau est une société anonyme ayant pour mission, en vertu de l'[article L. 2111-9 du code des transports](#), d'assurer de façon transparente et non discriminatoire la gestion du réseau ferré national, propriété de l'Etat, dont elle est affectataire ([article L. 2111-1 du code des transports](#)). SNCF Réseau est une filiale du groupe SNCF (SA) et détient intégralement SNCF Gares et Connexions. L'indépendance organisationnelle et décisionnelle de SNCF Réseau au sein du groupe SNCF est garantie par le code des transports ([article L. 2122-4-1-1](#)), en vertu des exigences européennes ([directive 2012/34/UE](#)). Les liens entre SNCF Réseau et l'Etat se structurent principalement autour d'un contrat de performance ([article L. 2111-10 du code des transports](#)).

L'article L. 2111-10-1 du code des transports précise les règles de financement des investissements de SNCF Réseau au regard de sa situation financière. Ce dispositif d'encadrement des financements est qualifié de « règle d'or ».

Cette règle d'or, prévoit ainsi actuellement :

- que le ratio entre dette financière nette et marge opérationnelle de SNCF Réseau ne pourra pas dépasser 6 à partir de fin 2026, comme cela a été précisé dans les statuts de l'entreprise, afin de garantir le maintien d'une situation financière viable ;
- une limitation de la participation possible de SNCF Réseau aux investissements réalisés à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de tout autre tiers, de façon à ce qu'ils ne puissent pas avoir d'impacts négatifs sur ses comptes ;
- une impossibilité pour SNCF Réseau de contribuer au financement d'investissements de développement tant que sa situation financière n'est pas assainie, et une obligation de respecter ses engagements financiers inscrits au sein de son contrat pluriannuel avec l'État, pour ne pas être contraint de revoir à la baisse son niveau d'investissements.

Toutefois, la crise sanitaire liée au Covid 19 et la crise liée au contexte géopolitique depuis 2022 ont contribué à générer des retards dans la hausse des recettes des redevances d'infrastructures, moins importantes que celles prévues dans le contrat de performance 2021-2030 conclu entre l'Etat et SNCF Réseau. Ces crises ont par ailleurs généré une hausse des coûts supérieure à celle envisagée dans le contrat sur la période 2021-2024.

Bien que le ratio entre dette financière nette et marge opérationnelle de SNCF Réseau ait été fortement amélioré depuis le 31 décembre 2019, l'objectif initialement fixé n'est pas atteignable à la date du 31 décembre 2026, sauf à diminuer les investissements de renouvellement²⁶ dans le réseau ferré national. SNCF Réseau indique de son côté être en capacité d'atteindre l'objectif fixé à 6 d'ici le 31 décembre 2028, soit un décalage de deux ans du calendrier initial.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution de 1958 réserve au législateur la compétence pour déterminer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Il précise également que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État ». Sur ce fondement, la loi peut établir les règles de financement de SNCF Réseau.

La décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016 du Conseil constitutionnel rappelle que « le bon usage des deniers publics constitue une exigence constitutionnelle qui découle de l'article 14 de la Déclaration de 1789 ». Ainsi, l'encadrement du financement de SNCF Réseau et l'introduction d'une règle d'or visent à se conformer à ce cadre constitutionnel.

De plus, si la liberté d'entreprendre est un principe à valeur constitutionnelle découlant de l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ([CC, DC du 16 janvier 1982, Loi de nationalisation](#)), le législateur peut y apporter « des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi » ([CC, DC du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive](#)). Les contrats d'objectifs comme celui conclu entre SNCF Réseau et l'Etat s'inscrivent ainsi dans ce cadre de recherche de l'intérêt général.

²⁶ Le 3° de l'article 1 du décret n° 2019-1582 du 31 décembre 2019 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau définit les investissements de renouvellement du réseau ferré national comme « les opérations de remplacement de composants de l'infrastructure ferroviaire réalisées sur le réseau existant qui ne modifient pas sa performance globale, à l'exception de celles qui sont directement liées à la réalisation d'investissements de développement du réseau ferré national ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen modifiée par la directive 2016/2370/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 constituent le cadre européen en matière de financement et de capacité d'endettement des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire. Son article 8 impose aux Etats membres de veiller à ce que le gestionnaire d'infrastructure dispose de financements suffisants pour exercer ses missions. L'article 9 constitue le fondement de la « règle d'or » introduite pour SNCF Réseau, imposant des mécanismes adéquats pour réduire l'endettement des entreprises ferroviaires publiques, y compris les gestionnaires d'infrastructure.

Les articles 7 à 7 septies de la directive garantissent l'indépendance organisationnelle et décisionnelle du gestionnaire d'infrastructure lorsque celui-ci fait partie d'une entreprise verticalement intégrée comme c'est le cas pour SNCF Réseau.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

En Italie, la gestion du réseau ferré italien est similaire dans son organisation au cas français. *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI) demeure une filiale du groupe *FS Italiane*, dont l'actionnaire unique est l'Etat italien. La structure de financement de RFI a été modifiée substantiellement au cours de la dernière décennie, avec une baisse des redevances payées par les opérateurs, baisse compensée par l'augmentation du trafic et un financement étatique renforcé à travers des contrats de service et de performance.

RFI signe ainsi des contrats de programme pluriannuels avec l'Etat italien, dont le [dernier](#) a été actualisé en juillet 2025 avec rehaussement des financements dédiés à la maintenance extraordinaire.

En matière de suivi financier, RFI suit comme principal indicateur *le grado di indebitamento finanziario*, qui est le ratio dettes nettes (*posizione finanziaria netta*) / capitaux propres (*mezzi propri*). Ce ratio est l'indicateur prioritaire dans la gestion du risque financier²⁷. Ni la loi italienne ni l'autorité de régulation des transports italienne ne fixent de ratios cibles pour RFI. L'autorité de régulation des transports établit néanmoins un Coût moyen pondéré du capital (CMPC) de référence basé sur la comparaison d'entreprises européennes similaires²⁸. En 2015, l'hypothèse de construction du CMPC était une structure de financement pondérée ainsi : 60 %

²⁷ RFI, [Relazione finanziaria annuale](#), 2024, p. 28/188.

²⁸ *Autorità di Regolazione dei Trasporti*, [Delibera n. 11/2023](#), 2023, p. 80/101.

dettes / 40 % capitaux propres²⁹. Cette méthodologie crée indirectement une structure financière attendue pour RFI.

En Grande-Bretagne, le gestionnaire d'infrastructure Network Rail opère dans le cadre d'une période de contrôle ou période de financement ([Control Period 7](#)) s'étalant sur la période 2024-2029. Ce cadre fixe des objectifs d'économies et de réduction des coûts, dans l'optique de créer à moyen terme une nouvelle structure, Great British Railways, gestionnaire d'infrastructure et opératrice de la majorité du transport ferroviaire de passagers en Grande-Bretagne. Le budget de la Control Period est rigide, y compris en cas d'inflation ou de facteurs extérieurs exceptionnels.

Network Rail disposait jusqu'en 2019 d'un ratio maximal dette nette / base d'actifs régulée de 75 % qui ne pouvait être dépassé sans autorisation expresse de l'Office of Rail and Road (ORR)³⁰. Le ratio a ensuite été supprimé³¹ mais subsiste toujours dans la pratique réglementaire de l'ORR³².

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Afin de prendre en considération le retard pris par SNCF Réseau dans le rétablissement de sa situation financière du fait de la conjoncture économique qui ne pouvait pas être anticipée en juillet 2018, et de permettre à l'entreprise de maintenir un niveau d'investissements de régénération suffisant, il est nécessaire de prolonger de deux années supplémentaires les dispositions actuelles relatives à la situation financière et aux règles de financements de l'entreprise.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Pour tenir l'objectif prévu à l'article 23 de ses statuts³³ qui instaure un niveau plafond du ratio entre la dette financière nette et la marge opérationnelle de 6 atteindre au 31 décembre 2026, SNCF Réseau devrait réduire d'environ 400 M€ ses investissements de régénération et de modernisation du réseau ferré national alors que la conférence « Ambition France Transports » a conclu à la nécessité, au contraire, de les rehausser.

29 *Autorità di Regolazione dei Trasporti, Misure di regolazione*, 2015, p. 16/64.

30 *Network License granted to Network Rail Infrastructure Limited*, 2014, p. 17/69.

31 *Network License granted to Network Rail Infrastructure Limited*, 2019.

32 *Office of Rail and Road, Annual efficiency and finance assesment of Network Rail 2025*, 2025, p. 35/94.

33 Décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau

Une telle réduction des investissements de régénération et de modernisation du réseau ferré national mettrait à terme en péril ses capacités à supporter un trafic croissant dans les prochaines années et limiterait la capacité du transport ferroviaire à jouer un rôle central dans la décarbonation des mobilités et des usages.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le *statu quo* conduirait à un dépassement certain de l'objectif de ratio entre dette financière nette et marge opérationnelle au 31 décembre 2026. Or l'objectif de ratio et l'atteinte de celui-ci à horizon 2026 ont été fixés en 2018 selon des hypothèses qui n'incluaient pas les chocs successifs auxquels SNCF Réseau a dû faire face depuis (Covid 19, inflation des prix de l'énergie et des matières premières du fait de la guerre en Ukraine). Un dépassement de l'objectif pourrait mettre en jeu la responsabilité des dirigeants de SNCF Réseau au vu de la non-conformité de la situation avec le cadre légal et statutaire sur plusieurs années.

Les dirigeants de SNCF Réseau pourraient donc rechercher à atteindre ce ratio en affectant les montants d'investissement qui devraient être alloués à la régénération du réseau à la diminution de la dette. La réduction des charges pour les deux prochaines années n'est pas non plus envisageable, compte tenu des objectifs d'optimisation déjà très ambitieux des charges de SNCF Réseau pour 2026.

Ainsi, chercher à respecter l'objectif d'atteinte du ratio à 6 selon le cadre légal pourrait être dommageable pour SNCF Réseau et plus généralement pour le système ferroviaire. En effet, comme confirmé par le ministre de transports le 9 juillet 2025 pour stopper le vieillissement du réseau ferré national et répondre aux enjeux de développement des trafics, il est essentiel de pouvoir augmenter significativement les investissements de régénération et de modernisation du réseau sur la durée.

3.2. OPTION RETENUE

Dès lors, le décalage de deux ans de l'objectif de ratio entre dette financière nette et marge opérationnelle, qui constitue l'option retenue dans par le présent article, apparaît comme cohérent avec la trajectoire financière de l'entreprise SNCF Réseau et le contexte dans lequel elle évolue. Ce décalage ne remet pas en cause l'objectif initial de la loi de 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire mais vise simplement à l'adapter à l'évolution du contexte économique et de l'activité réelle de SNCF Réseau. Il permet à l'entreprise de ne pas contrevenir aux dispositions de la loi tout en assurant

un niveau d'investissement cohérent avec les orientations donnée par les conclusions de la conférence « Ambition France Transports ». La suppression de la mention de la date à laquelle a été approuvé les statuts permet également d'apporter à l'avenir plus de souplesse à la règle d'or en permettant d'ajuster ce plafond, via la modification des statuts de SNCF Réseau, si cela s'avérait pertinent.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 2111-10-1 du code des transports est modifié.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

L'article L. 2111-10-1 du code des transports ainsi modifié resterait en pleine conformité avec le droit européen issu de la directive européenne 2012/34/UE. En effet, le présent article du projet de loi ne modifie pas les éléments de l'article L. 2111-10-1 qui s'inscrivent dans le cadre défini par la directive européenne 2012/34/UE et plus particulièrement son article 8. Celui-ci stipule en effet que les Etats membres doivent veiller à l'équilibre financier du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, par rapport à une période raisonnable qui ne dépasse pas cinq ans, entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales, les revenus non remboursables de sources privées et le financement par l'État, et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure. Le décalage de 2 ans de l'atteinte de l'objectif de ratio ne modifie pas le fait que la trajectoire de SNCF Réseau sera maintenue à l'équilibre chaque année. Ce qui est modifié est le rythme de désendettement, qui sera lui également maintenu.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans décalage de l'échéance d'atteinte du ratio de deux ans, la dégradation de l'état général du réseau tel qu'exposé au point 4.2.2 ci-après aura un impact sur l'activité économique de la France et sa compétitivité.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Pour SNCF Réseau, le décalage de deux ans permettra de poursuivre une trajectoire ambitieuse de diminution de son niveau d'endettement sans remettre en cause la trajectoire d'augmentation du niveau de régénération et de modernisation du réseau confirmée par le ministre des transports à la suite de la conférence « Ambition France transports » le 9 juillet 2025. Celle-ci prévoit un accroissement de 1,5 Md€ par an des investissements de régénération et de modernisation à compter de 2028, en complément des 3Md€/an prévu par l'actuel contrat de performance.

La non-atteinte de ce montant pourrait avoir d'importantes conséquences sur l'état du réseau ferré national et donc sur la qualité de service proposée par l'entreprise. En effet, SNCF Réseau a évalué le retard cumulé depuis le début des années 1980 dans les investissements de régénération à hauteur de 60 Md€ pour le réseau structurant. Sans augmentation significative des investissements de régénération, cette dette continuera de s'accumuler, dégradant l'état général du réseau.

Les entreprises ferroviaires pourraient être impactées négativement par une dégradation de l'état général du réseau : moins de sillons seraient disponibles, il y aurait une baisse de la qualité de service offerte s'agissant de la ponctualité et de la résilience du réseau en cas de perturbations.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Une mise en conformité de la trajectoire financière de SNCF Réseau avec le cadre législatif permettrait une plus grande prévisibilité de ses besoins d'investissements futurs et des concours financiers publics.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Une dégradation de l'état général du réseau ferré national en raison d'une baisse des investissements de SNCF Réseau dans le renouvellement des infrastructures se traduirait par une offre de transport ferroviaire moins importante en volume, moins rapide et moins fiable pour les voyageurs.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les régions et Ile-de-France Mobilités sont autorités organisatrices respectivement des trains express régionaux (TER) et des Transilien. Une dégradation de l'état général du

réseau ferré national en raison d'une baisse des investissements de SNCF Réseau dans le renouvellement des infrastructures entraînerait une dégradation de ces offres ferroviaires qui seraient moins rapides et moins fiables pour les voyageurs.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le décalage de deux ans de l'atteinte du ratio prévu par la mesure contribuera au respect de la trajectoire financière de SNCF Réseau permettant le rehaussement des montants investis dans la régénération et le renouvellement du réseau ferré national à compter de 2028, comme précisé au point 4.2.2. Cela permettra au système ferroviaire de maintenir son rôle clé dans la stratégie nationale de décarbonation. En effet, les transports de personnes et de marchandises sont responsables de 32% des émissions nationales de gaz à effet de serre. Une qualité dégradée du réseau ferroviaire et de l'offre disponible sur celui-ci conduirait à un moindre report modal depuis des modes de transport plus émissifs de gaz à effet de serre, notamment depuis la voiture particulière.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Une dégradation de l'état du réseau ferré national rendrait celui-ci plus vulnérable aux aléas climatiques (fortes chaleurs, tempêtes, pluies), dont l'intensité est amenée à se renforcer avec le changement climatique.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques Impacts sur la lutte contre les pollutions.

Une qualité dégradée du réseau ferroviaire et de l'offre disponible sur celui-ci conduirait à un moindre report modal depuis des modes de transport plus polluants, notamment depuis la voiture particulière.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à SNCF Réseau, qui est attributaire du réseau ferré national. Or, il n'y a pas de lignes du réseau ferré national dans les territoires ultramarins.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Toutefois, le décret n° 2019-1582 du 31 décembre 2019 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau sera à modifier en conséquence.

Article 5 – Dispositions relatives aux montages financiers possibles pour financer les investissements dans le réseau ferré national

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

[L'article L. 2111-11 du code des transports](#) précise aujourd'hui les modalités qui permettent à SNCF Réseau de recourir à un contrat de concession de travaux ou à un marché de partenariat, dans le cadre de la réalisation de projets contribuant au développement, à l'aménagement et à la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national. Ces dispositions permettent notamment à SNCF Réseau de limiter les investissements publics dans ces projets³⁴.

Dans le cadre de la conférence « Ambition France transports », il a été réaffirmé l'ambition de régénération et de modernisation du réseau, qui doit se traduire en particulier par une hausse de 1,5 Md€ par an des investissements affectés à cet effet, à compter de 2028. La conférence a également permis de conclure que le financement de la hausse des investissements dans le réseau ferroviaire devait notamment s'appuyer sur des financements privés, par exemple via des montages de type partenariat public-privé.

Ces montages sont circonscrits à une typologie restreinte de projets, en particulier de modernisation du réseau existant, où la maîtrise d'ouvrage doit nécessairement être assurée par SNCF Réseau. Par exemple, le déploiement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) concerne notamment des lignes à grande vitesse existante qui devront continuer à être exploitées pendant le déploiement de ce nouveau système de signalisation. Il est important que SNCF Réseau puisse conserver

³⁴ SNCF Réseau a notamment signé un contrat de concession en 2011 avec la société LISEA pour le financement, la construction, la maintenance et d'exploitation de la ligne à grande vitesse Tours – Bordeaux pour une durée de 50 ans. Pour la réalisation du contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier (CNM), SNCF Réseau a signé un contrat de partenariat avec la société Oc'Via. Oc'Via a, entre 2012 et 2017, réalisé – grâce à une combinaison de financements publics, de fonds propres et d'endettement – la conception et la construction de la ligne nouvelle en tant que maître d'ouvrage. Depuis sa mise en service, Oc'Via, en tant que gestionnaire d'infrastructure, assure désormais et jusqu'en 2037, le fonctionnement, l'entretien, la maintenance et le renouvellement de la Ligne CNM. Selon les modalités des contrats de partenariat public-privé, depuis la mise en service de la ligne, Oc'Via reçoit une rémunération de SNCF Réseau pour l'entretien et la maintenance de la ligne nouvelle. Ces loyers sont perçus sous réserve de respecter les objectifs de performance de disponibilité de la ligne. Au terme du contrat de partenariat, en 2037, Oc'Via rétrocèdera la ligne nouvelle à SNCF Réseau. Le même modèle a été utilisé pour la réalisation de la ligne à grande vitesse Bretagne - Pays de la Loire par Eiffage Rail Express (ERE).

la maîtrise d'ouvrage de ce déploiement et éviter ainsi la création d'interfaces avec un partenaire privé qui serait en charge du déploiement.

Les montages dits de filiale à quasi-fonds propres (ou « *subsidiary quasi equity* ») consistent en la création d'une filiale par SNCF Réseau pour laquelle SNCF Réseau aurait 51 % des parts et les investisseurs privés 49 %. Ils peuvent ainsi s'avérer pertinents pour permettre de mobiliser des financements d'investisseurs privés dans des projets de modernisation dans lesquels SNCF Réseau conserve la maîtrise d'ouvrage.

Les investisseurs financiers privés apportent des capitaux dont le remboursement se fait lorsque le projet génère des flux de trésorerie suffisants. La rémunération des investisseurs peut être partiellement liée aux performances économiques de l'infrastructure (trafic, revenus de péages, etc.), ce qui constitue un partage du risque avec SNCF Réseau, tandis que l'échelonnement à long terme du remboursement permet un amortissement des coûts dans le temps.

Les quasi-fonds propres ainsi engagés sont comptabilisés différemment de la dette classique, ce qui permettrait d'éviter que ce financement privé soit comptabilisé comme de la dette dans les ratios financiers de SNCF Réseau. De plus, les instruments de « *subsidiary quasi equity* » ne modifient pas la structure de propriété ou le capital de SNCF Réseau.

Un tel mécanisme a par exemple été utilisé par la Banque européenne d'investissement en 2020 pour financer le développement de l'application Bolt sans diluer le capital des actionnaires existants. Air France-KLM a eu recours au *subsidiary quasi-equity* à plusieurs reprises, notamment en 2023, pour financer son programme de fidélité. La société de gestion Apollo a financé à hauteur de 1,5 Md€ une filiale opérationnelle dédiée d'Air France-KLM, qui détient la marque et la plupart des contrats des partenaires commerciaux liés au programme de fidélisation commun d'Air France et de KLM ("Flying Blue"), ainsi que le droit exclusif d'émettre des "Miles" pour les compagnies aériennes et leurs partenaires. Lors de l'annonce de cet accord entre Air France – KLM et Apollo, il a été précisé que la structure convenue n'entraînera aucun changement matériel vis-à-vis des membres de Flying Blue. Air France-KLM continuera d'assurer la gestion et l'exploitation de son programme de fidélité Flying Blue et les compagnies aériennes Air France et KLM conserveront le contrôle total de la base de données clients de Flying Blue. La structure de financement n'entraînera aucun changement sur les aspects sociaux, ni sur les contrats des employés d'Air France, de KLM ou d'Air France-KLM.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Si, en vertu de [l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen](#), la propriété publique est protégée par la jurisprudence constitutionnelle au même titre que la propriété des personnes privées ([CC, DC du 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social](#)), l'inaliénabilité du domaine public n'a pas de valeur constitutionnelle propre.

En effet, le Conseil constitutionnel ([CC, QPC du 26 octobre 2018, Brimo de Laroussilhe](#)) a jugé conforme à la Constitution l'[article L3111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques](#), qui consacre l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public. Il rappelle, toutefois, dans le [commentaire de la décision QPC de 2018 précitée](#), que ces dispositions ne sont pas consacrées au niveau constitutionnel.

Néanmoins, la jurisprudence constitutionnelle ([CC, DC du 21 juillet 1994, Loi complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public](#)) impose au législateur de veiller, au titre de la protection du droit de propriété, à ce que le domaine public ne soit pas durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée.

En matière d'équilibre financier des entreprises et organismes d'intérêt public, la Constitution et la jurisprudence constitutionnelle exigent l'équilibre financier de la sécurité sociale ([CC, DC du 30 décembre 2025, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2026](#)) mais ne formulent pas d'exigence particulière concernant l'équilibre financier des entreprises publiques.

En matière de commande publique, le principe d'égalité devant la commande publique, qui découle de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, a valeur constitutionnelle ([CC, DC du 12 février 2009, Loi pour l'accélération des programmes de construction d'investissement publics et privés](#)). La loi doit donc garantir le respect de ce principe de manière absolue.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La [directive européenne 2012/34/UE](#) est la base conventionnelle en matière de gestion d'infrastructure ferroviaire. Les mécanismes de quasi-fonds propres potentiellement développés seraient cohérents avec l'article 9 de la directive, exigeant des Etats membres qu'ils mettent en place des mécanismes adéquats pour réduire l'endettement des gestionnaires d'infrastructure. En effet, il s'agit d'une alternative à la dette qui améliore les ratios d'endettement, conformément à l'objectif de désendettement transparent imposé par la directive.

L'article 18 du [règlement \(UE\) 2024/1679 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport](#), modifiant les règlements (UE) 2021/1153 et (UE)

n° 913/2010 et abrogeant le règlement (UE) n° 1315/2013 nécessite que l'ERTMS soit déployé sur le réseau central d'ici au 31 décembre 2030. 9 000 km du réseau ferré national font partie du réseau central et sont ainsi concernés par cette exigence.

Par ailleurs, le [règlement d'exécution \(UE\) 2023/1695 de la Commission du 10 août 2023 relatif à la spécification technique d'interopérabilité concernant les sous-systèmes « contrôle-commande et signalisation » du système ferroviaire dans l'Union européenne et abrogeant le règlement \(UE\) 2016/919](#) prévoit que les Etats membres notifient un plan de déploiement de l'ERTMS au 15 juin 2024 et une mise à jour tous les cinq ans de ce plan de déploiement.

La mesure doit permettre de contribuer à la bonne réalisation du plan de déploiement ERTMS notifié par la France à la Commission européenne le 16 décembre 2024.

En matière de commande publique, le cadre européen est structuré par la [directive 2014/25/UE](#), qui impose notamment aux pouvoirs adjudicateurs de traiter les opérateurs économiques sur un pied d'égalité, de manière non discriminatoire. Le domaine ferroviaire étant une ressource rare, les règles issues de la jurisprudence de la CJUE ([CJUE, arrêt du 14 juillet 2016, Promoimpresa E.A.](#)) limitent la possibilité de proroger automatiquement une concession sur le domaine ferroviaire sans mise en concurrence.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Au titre de l'article L. 2111-1 du code des transports, SNCF Réseau est attributaire des lignes du réseau ferré national, propriété de l'Etat. L'apport en jouissance n'emporte pas de transfert de propriété et n'est pas contraire au principe d'inaliénabilité du domaine public. Il est proposé de légiférer s'agissant des modalités de mise en œuvre de ces apports en jouissance afin d'écarter la requalification de certaines de ces opérations en concession ou de la filiale créée en gestionnaire d'infrastructure.

Cette disposition permet notamment de donner un fondement législatif à l'apport en jouissance à une société de biens du domaine public. Le recours à une norme législative découle de l'[article 34 de la Constitution](#), en vertu duquel les « principes

fondamentaux [...] du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » sont fixés par la loi, ce qu’a rappelé le juge constitutionnel³⁵.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin d’ouvrir les possibilités de montages financiers permettant la mobilisation de financements privés dans le cadre de la régénération et de la modernisation du réseau, le présent article vise à permettre à SNCF Réseau de mieux valoriser les biens qui lui ont été attribués par l’Etat, notamment le réseau ferré national, dans le cadre d’un schéma dit de « *subsidiary quasi equity* », en cohérence avec les orientations de la conférence « Ambition France Transports » de juillet 2025.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Un maintien de la législation actuelle rendrait difficile le recours à des montages de type « quasi-fonds propres » pour financer certaines opérations de modernisation cruciales du réseau ferré nationale, notamment de déploiement de l’ERTMS. En effet, l’apport en jouissance de SNCF Réseau à la filiale créée des biens immobiliers dont elle est attributaire ou qu’elle a acquis au nom de l’Etat en application de l’article L. 2111-20 du code des transports serait plus difficile à mettre en œuvre. SNCF Réseau serait alors privé de la possibilité de mise en œuvre de ce montage financier et donc de la possibilité de faire appel à des financements privés pour des investissements de modernisation du réseau ferré national.

3.2. OPTION RETENUE

Compte tenu du caractère inédit de cette technique de financement pour des travaux relatifs au réseau ferré national et au fait que l’ensemble des biens immobiliers dont SNCF Réseau est attributaire sont la propriété de l’Etat, il est prévu que l’apport en jouissance ne peut être décidé qu’après autorisation de l’opération par l’Etat.

Cette disposition permet également de fonder la rétrocession à SNCF Réseau par la filiale des biens apportés à celle-ci à l’issue de l’exploitation. Cette mention expresse du mécanisme de rétrocession permet de prévenir le risque que la « circularité »

³⁵ Conseil constitutionnel, DC du 21 juillet 1994, Loi complétant le code du domaine de l’Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.

résultant de l'apport et du contrat d'exploitation conduise à regarder l'apport comme artificiel, en lui donnant une base légale précise.

De plus, il est précisé que la rétrocession de l'exploitation doit permettre à SNCF Réseau d'exercer sur les biens apportés les missions qui lui sont imparties par la loi lorsque ces biens sont nécessaires à l'exercice desdites missions, afin de garantir la continuité de l'exploitation de ces biens.

Par ailleurs, à titre d'information, dès lors que SNCF Réseau exerce un contrôle étroit sur la filiale bénéficiaire de l'apport, l'apport en jouissance, qui certes confère un droit d'utilisation d'un bien du domaine public en vue d'une exploitation économique, ne sera pas soumis aux dispositions de [l'article L. 2122-1-1 2° du code général de la propriété des personnes publiques \(CG3P\)](#) prévoyant une obligation de publicité et mise en concurrence. L'apport en jouissance rentre en effet dans la dérogation prévue au 2° de l'article L. 2122-1-3 du CG3P (« lorsque le titre est délivré à une personne publique dont la gestion est soumise à la surveillance directe de l'autorité compétente ou à une personne privée sur les activités de laquelle l'autorité compétente est en mesure d'exercer un contrôle étroit »).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Il est créé un article L. 2111-12-1 dans le code des transports.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Cette disposition respecte le cadre européen et notamment la [directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen](#). Le recours au *subsidiary quasi-equity* entre dans la logique promue par la Commission européenne de recours à ce type d'instruments alternatifs pour assurer le financement de certains projets ou entreprises.

La mesure devrait permettre le financement du déploiement de l'ERTMS sur les lignes à grande vitesse Atlantique (Paris et Tours) et Nord (Paris-Lille), conformément au plan de déploiement de l'ERTMS notifié par la France à la Commission européenne.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure doit permettre à SNCF Réseau de pouvoir moderniser le réseau ferré national et notamment le déploiement de l'ERTMS sur les lignes à grande vitesse Atlantique (Paris et Tours) et Nord (Paris-Lille). La modernisation du réseau ferroviaire doit permettre d'améliorer la qualité de service du réseau et sa capacité à répondre au besoin de développement des trafics ferroviaires. Plus particulièrement, le déploiement de l'ERTMS sur les lignes à grande vitesse Atlantique et Nord permettra d'augmenter l'interopérabilité du réseau ferré national, conformément aux attentes de la Commission européenne.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le schéma dit de « *subsidiary quasi equity* » permet de constituer, après accord de l'Etat, une filiale commune entre SNCF Réseau et un investisseur financier, ce dernier assurant le financement de travaux d'infrastructure sur le réseau. SNCF Réseau contrôle cette filiale. La présente disposition permet à SNCF Réseau d'apporter en jouissance à la filiale commune des éléments du domaine public qui lui ont été attribués, en vue de réaliser des projets destinés à améliorer la performance du réseau ferré national.

Les investisseurs privés sont directement intéressés par ce montage financier que SNCF Réseau pourra mettre en œuvre en application de l'article.

L'industrie ferroviaire est également concernée car une fois le montage financier mis en œuvre, SNCF Réseau passera les marchés pour assurer notamment le déploiement de l'ERTMS sur les deux lignes à grande vitesse envisagées.

Par ailleurs, les entreprises de transport ferroviaire sont également concernées car la modernisation du réseau ferré national et notamment le déploiement de l'ERTMS devraient permettre d'améliorer la qualité de service des lignes, leur capacité à répondre au développement des trafics et leur interopérabilité, notamment dans le cadre de liaisons internationales.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'article vise notamment à limiter le reste à financer après mobilisation des investisseurs privés.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Cette disposition permettra de mobiliser du financement privé pour des opérations de modernisation du réseau ferré national telles que le déploiement de l'ERTMS. Elle permettra ainsi de contribuer à l'augmentation des efforts de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire en cohérence avec les conclusions de la conférence de financement. Cette augmentation des efforts de régénération et de modernisation du réseau ferroviaire permettra de maintenir une offre ferroviaire de qualité pour les voyageurs et de permettre le développement de l'offre.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La modernisation du réseau ferré national territoire doit permettre le développement des trafics ferroviaires et donc d'inciter les personnes devant se déplacer à utiliser le mode ferroviaire, moins émetteur de gaz à effet de serre que le mode de transport routier. La mesure participera à l'atténuation du changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La modernisation du réseau ferré national territoire doit permettre le développement des trafics ferroviaires et donc d'inciter les personnes devant se déplacer à utiliser le mode ferroviaire, moins émetteur de gaz à effet de serre et moins consommateur d'énergie que le mode de transport routier. La mesure sera donc positive pour l'environnement car elle induira une moindre utilisation des transports polluants.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à SNCF Réseau, qui ne possède pas d'activité dans les territoires ultra-marins.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application.

Article 6 – Simplification des transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions et régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En application de la [loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire](#), les entités du groupe public unifié SNCF ont été transformées le 1^{er} janvier 2020 en sociétés et le régime juridique de leurs biens a été modifié, avec la coexistence de deux régimes :

- d'une part, SNCF SA, SNCF Voyageurs et Hexafret sont propriétaires des actifs rattachés à leurs missions respectives. Cependant, les articles [L. 2102-17](#) et [L. 2141-13 du code des transports](#) instaurent un régime dit de « quasi-domanialité » publique afin de permettre à l'Etat de conserver un contrôle sur les actes de disposition de ces biens, d'interdire que des baux commerciaux soient conclus sur ces biens et de garantir leur insaisissabilité. Ce régime quasi-domanial est applicable aux biens « *nécessaires au transport ferroviaire national* » ;
- d'autre part, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions sont attributaires de biens appartenant à l'Etat. Les biens de ces deux sociétés restent donc, avec des adaptations spécifiques, soumis aux régimes juridiques qui protègent les propriétés publiques, à savoir les règles applicables au domaine public et les règles applicables au domaine privé des personnes publiques.

Ainsi, SNCF Réseau a pour mission, en vertu de [l'article L. 2111-9 du code des transports](#), d'assurer de façon transparente et non discriminatoire la gestion du réseau ferré national, propriété de l'Etat, dont elle est attributaire ([article L. 2111-1 du code des transports](#)). SNCF Réseau est une filiale du groupe SNCF (SA) et détient intégralement la société SNCF Gares & Connexions. L'indépendance organisationnelle et décisionnelle de SNCF Réseau au sein du groupe SNCF est garantie par le code des transports ([article L. 2122-4-1-1](#)), en vertu des exigences européennes ([directive 2012/34/UE](#)³⁶). Les liens entre SNCF Réseau et l'Etat se structurent principalement autour d'un contrat de performance ([article L. 2111-10 du code des transports](#)).

³⁶ [Directive 2012/34/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

➤ Transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions :

[L'article L. 2111-20-2 du code des transports](#) précise les modalités de cession d'un bien immobilier, attribué par l'Etat à SNCF Réseau ou à sa filiale SNCF Gares & Connexions. Ainsi, pour toutes opérations de cessions, l'entreprise concernée doit procéder préalablement au déclassement du domaine public ferroviaire.

Cette procédure est également appliquée lorsque SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions souhaitent transférer des biens de l'une à l'autre de ces deux entités, alors même que l'emprise concernée sera toujours considérée après le transfert comme relevant du domaine public ferroviaire. Par ailleurs, cette procédure est longue et sollicite de nombreuses entités, et occasionne de nombreux frais financiers associés aux cessions.

➤ Régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF :

Lors de la création du groupe SNCF et de ses différentes filiales dans leur configuration actuelle à la suite de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 précitée, les biens immobiliers du groupe SNCF ont été affectés à ses différentes filiales. Cependant, des affectations erronées, désoptimisées ou obsolètes au vu des missions actuelles des différentes filiales sont constatées, conduisant dans certains cas à des surcoûts dans la gestion du patrimoine et son exploitation afin d'assurer les missions confiées au groupe SNCF.

Il convient ainsi de définir un cadre temporaire et simplifié pour régulariser cette situation et corriger les erreurs constatées.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant « les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ». Dans ce cadre, le présent article vise à modifier les conditions dans lesquelles SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions acquièrent, transfèrent ou cèdent des biens.

Les dispositions législatives prises dans ce cadre doivent s'inscrire dans le respect de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui fait de la propriété un « droit inviolable et sacré ». Le Conseil constitutionnel, notamment dans sa [décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986](#), a affirmé la portée de cet article sur la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques. Dans sa [décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018](#) (Société Brimo de Laroussilhe), le Conseil constitutionnel consacre le caractère absolu des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public, que la loi est tenue de respecter.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En vertu de l'article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les Etats membres ». La France reste ainsi libre de maintenir la propriété publique du réseau ferré national. Néanmoins, la directive 2012/34/UE impose une séparation comptable et organisationnelle entre le gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) et les entreprises ferroviaires (SNCF Voyageurs et autres opérateurs privés).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

➤ Transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions :

Afin de faciliter les échanges de biens relevant du domaine public ferroviaire entre les deux entités de la SNCF « Réseau » et « Gares & Connexions », il est nécessaire d'introduire dans la loi la disposition envisagée pour leur faire bénéficier de la procédure simplifiée de transfert du domaine public entre personnes publiques. En effet, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions étant toutes deux propriétés de l'Etat et sans question de concurrence entre l'une et l'autre, il n'y a pas d'obstacles à permettre des échanges de biens entre les deux sociétés, après accord de l'Etat, sans passer par la procédure complexe actuellement en vigueur.

➤ Régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF :

Afin de permettre la régularisation de ces affectations dans un cadre simplifié et en minimisant les coûts associés, il convient de prévoir une disposition législative spécifique permettant ce transfert de biens, accompagné d'une exonération du paiement de tout impôt, droit ou taxe, contribution ou frais perçus au profit du Trésor.

Afin de s'assurer que ces transferts de biens sont faits dans le respect des règles relatives à la concurrence et s'assurer que les changements d'affectations correspondent bien à des régularisations, ceux-ci seront soumis à l'approbation de l'Etat. Un arrêté conjoint du ministre chargé des transports, du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget permettra ainsi de valider le périmètre

des biens, droits et obligations transférés. Le cadre juridique ainsi créé a vocation à être temporaire : les changements d'affectations ne pourront avoir lieu dans les conditions prévues par cet article que jusqu'au 31 décembre 2028.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

➤ Transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions :

L'objectif du I du présent article est de simplifier la procédure complexe en vigueur aujourd'hui pour le transfert de biens du domaine public entre SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares et Connexions, qui ne reflète pas la nature des relations entre les deux entités.

➤ Régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF :

Le II du présent article vise à mettre en place un cadre simplifié et temporaire pour ces régularisations d'affectation.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

➤ Transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions :

La conservation du cadre juridique actuel génèrerait sans que cela soit justifié des délais et coûts élevés pour transférer des biens relevant du domaine public entre SNCF Réseau et SNCF Gares et Connexions (déclassement du domaine public ferroviaire préalable à la cession).

➤ Régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF :

Le *statu quo* contraindrait les entités du groupe à la mise en œuvre de procédures de cessions longues et coûteuses, alors qu'il s'agit uniquement de régulariser des erreurs d'affectation entre ces différentes entités.

3.2. OPTION RETENUE

➤ Transferts de biens entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions :

La modification du code des transports est privilégiée afin de faciliter les transferts de biens entre les deux entités. L'extension de la procédure simplifiée de transfert du domaine public entre personnes publiques aux opérations réalisées entre SNCF Réseau et SNCF Gares et Connexions serait ainsi pertinente et adaptée à la réalité opérationnelle des deux entités.

➤ Régularisation d'affectations de biens entre entités du groupe SNCF :

La procédure retenue permet de mettre en place un cadre temporaire pour ces régularisations, tout en préservant le respect des règles relatives à la concurrence. Elle permettra de s'assurer que les changements d'affectations correspondent bien à des régularisations.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les articles L. 2111-20 et L. 2111-20-2 du code des transports sont modifiés.

Ces dispositions, qui visent à modifier les conditions dans lesquelles SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions acquièrent, transfèrent ou cèdent des biens, s'inscrivent dans le cadre posé par l'article 34 de la Constitution, selon lequel le législateur est compétent pour fixer les règles concernant « les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ».

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions du présent article respectent le cadre posé par l'article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), selon lequel « les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les Etats membres », qui autorise La France à maintenir la propriété publique du réseau ferré national, dès lors qu'elle organise une séparation comptable et organisationnelle entre le gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) et les entreprises ferroviaires (SNCF Voyageurs et autres opérateurs privés) en application de la directive 2012/34/UE précitée.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La simplification des procédures par les dispositions envisagées permettrait des économies correspondant aux frais liés à l'engagement des procédures actuelles. En particulier pour SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares et Connexions, l'usage de la procédure simplifiée de transfert du domaine public entre personnes publiques réduirait considérablement les délais et frais engendrés par la procédure actuelle. Il en sera de même pour l'ensemble des entités du groupe SNCF s'agissant de la procédure temporaire définie au II du présent article.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

En vertu du III du présent article, les attributions et les transferts mentionnés respectivement au 2° du I et au II de l'article ne donnent lieu au paiement d'aucun impôt, droit ou taxe, ni d'aucune contribution, ni d'aucuns frais perçus au profit du Trésor.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le développement des capacités du réseau ferroviaire s'inscrit dans une volonté d'accélérer le report modal de la route vers le rail que cela soit pour les voyageurs ou pour les marchandises, permettant ainsi de diminuer l'impact environnemental des circulations routières.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Ces dispositions ne nuisent pas à la stratégie environnementale sur le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Ces dispositions ne nuisent pas à la stratégie environnementale en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Ces dispositions ne nuisent pas à la stratégie environnementale en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets

et la prévention des risques technologiques

Ces dispositions ne nuisent pas à la stratégie environnementale en matière de transition vers l'économie circulaire, gestion des déchets et prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le report modal induit participe également à la baisse de la pollution due aux circulations routières.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Ces dispositions ne nuisent pas à la stratégie environnementale en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Ces dispositions ne nuisent pas à la stratégie environnementale en matière d'impacts sur les ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à l'ensemble du territoire hexagonal. Ainsi, ces mesures ne sont pas applicables dans les collectivités d'outre-mer.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat est prévu au I du présent article afin de fixer les modalités de changement d'attribution.

Un arrêté conjoint du ministre chargé des transports, du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget, pris au plus tard le 31 décembre 2028, sera chargé d'approuver le périmètre des biens, droits et obligations transférés au titre du II du présent article.

Article 7 – Régularisation des acquisitions immobilières par acte en la forme administrative Etat des lieux

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En application de la [loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire](#), les entités du groupe public unifié SNCF ont été transformées le 1^{er} janvier 2020 en sociétés et le régime juridique de leurs biens a été modifié, avec la coexistence de deux régimes :

- d'une part, SNCF SA, SNCF Voyageurs et Hexafret sont propriétaires des actifs rattachés à leurs missions respectives. Cependant, les [articles L. 2102-17](#) et [L. 2141-13 du code des transports](#) instaurent un régime dit de « quasi-domanialité » publique afin de permettre à l'Etat de conserver un contrôle sur les actes de disposition de ces biens, d'interdire que des baux commerciaux soient conclus sur ces biens et de garantir leur insaisissabilité. Ce régime quasi-domanial est applicable aux biens « *nécessaires au transport ferroviaire national* » ;
- d'autre part, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions sont attributaires de biens appartenant à l'Etat. Les biens de ces deux sociétés restent donc, avec des adaptations spécifiques, soumis aux régimes juridiques qui protègent les propriétés publiques, à savoir les règles applicables au domaine public et les règles applicables au domaine privé des personnes publiques.

Ainsi, SNCF Réseau a pour mission, en vertu de [l'article L. 2111-9 du code des transports](#), d'assurer de façon transparente et non discriminatoire la gestion du réseau ferré national, propriété de l'Etat, dont elle est attributaire ([article L. 2111-1 du code des transports](#)). SNCF Réseau est une filiale du groupe SNCF (SA) et détient intégralement la société SNCF Gares & Connexions. L'indépendance organisationnelle et décisionnelle de SNCF Réseau au sein du groupe SNCF est garantie par le code des transports ([article L. 2122-4-1-1](#)), en vertu des exigences européennes ([directive 2012/34/UE](#)³⁷). Les liens entre SNCF Réseau et l'Etat se structurent principalement autour d'un contrat de performance ([article L. 2111-10 du code des transports](#)).

Les [articles L. 1212-1 et suivants du code général de la propriété publique](#) permettent à l'Etat et aux collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et établissements

³⁷ [Directive 2012/34/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

publics, de passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers ainsi que de procéder à ces acquisitions par acte notarié.

Avant la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, SNCF Réseau, alors établissement public de l'Etat, pouvait bénéficier de cette disposition. SNCF Réseau, entreprise publique depuis 2020, reste attributaire d'une partie du domaine public de l'Etat, et devrait à ce titre pouvoir bénéficier de cette possibilité, dans le cadre de ses propres projets.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En vertu de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant « les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ». Dans ce cadre, le présent article vise à modifier les conditions dans lesquelles SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions acquièrent, transfèrent ou cèdent des biens.

Les dispositions législatives prises dans ce cadre doivent s'inscrire dans le respect de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui fait de la propriété un « droit inviolable et sacré ». Le Conseil constitutionnel, notamment dans sa [décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986](#), a affirmé la portée de cet article sur la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques.

Dans sa [décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018](#) (Société Brimo de Laroussilhe), le Conseil constitutionnel consacre le caractère absolu des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public, que la loi est tenue de respecter.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En vertu de l'article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les Etats membres ». La France reste ainsi libre de maintenir la propriété publique du réseau ferré national. Néanmoins, la directive 2012/34/UE impose une séparation comptable et organisationnelle entre le gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) et les entreprises ferroviaires (SNCF Voyageurs et autres opérateurs privés).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

En l'absence de mention expresse dans le code général de la propriété publique, la société SNCF Réseau, qui n'a plus le statut d'établissement public depuis la réforme entrée en vigueur en 2020, fait face à des difficultés pour procéder à l'authentification de ses actes en la forme administrative.

Il apparaît donc nécessaire de clarifier les dispositions législatives actuelles en indiquant expressément que la société SNCF Réseau, en tant que gestionnaire de biens relevant du domaine public ferroviaire, bénéficie de la possibilité de passer des actes au nom de l'Etat en la forme administrative avec une authentification en préfecture.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de l'article est de permettre à SNCF Réseau et à sa filiale SNCF Gares et Connexions de passer des actes prévus par le code des transports en la forme administrative, sans difficulté pour authentifier ceux-ci. L'article viserait ainsi à adapter le cadre légal au changement de statut de SNCF Réseau, établissement public à caractère industriel et commercial devenu société anonyme en 2020.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La conservation du cadre juridique actuel ne serait pas satisfaisante pour SNCF Réseau, car elle limiterait sans que cela soit justifié sa capacité à passer des actes au nom de l'Etat en la forme administrative et à authentifier ceux-ci en préfecture.

3.2. OPTION RETENUE

La modification du code des transports, en désignant explicitement SNCF Réseau ainsi que sa filiale SNCF Gares et Connexions, permettrait aux deux entités de bénéficier de la possibilité de passer des actes administratifs au nom de l'Etat, avec une authentification en préfecture. Cette possibilité renforcée serait particulièrement utile dans le cadre d'acquisitions immobilières.

Le nouveau cadre juridique serait davantage adapté à l'activité et au statut de SNCF Réseau, étant donné que l'entreprise est affectataire d'une partie du domaine public de l'Etat.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article rétablit l'article L. 2111-23 du code des transports.

Ces dispositions, qui visent à modifier les conditions dans lesquelles SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions acquièrent, transfèrent ou cèdent des biens, s'inscrivent dans le cadre posé par l'article 34 de la Constitution, selon lequel le législateur est compétent pour fixer les règles concernant « les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ».

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions du présent article respectent le cadre posé par l'article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), selon lequel « les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les Etats membres », qui autorise La France à maintenir la propriété publique du réseau ferré national, dès lors qu'elle organise une séparation comptable et organisationnelle entre le gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau) et les entreprises ferroviaires (SNCF Voyageurs et autres opérateurs privés) en application de la directive 2012/34/UE précitée.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Le présent article visant à permettre à SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions de passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce, il ne leur sera plus nécessaire de faire systématiquement appel à des notaires.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le présent article visant à permettre à SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions de passer en la forme administrative leurs actes d'acquisition d'immeubles et de droits réels immobiliers ou de fonds de commerce, certains actes passés avec des particuliers propriétaires fonciers pourraient ainsi revêtir une forme juridique différente.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article impliquant authentification en préfecture des actes passés en la forme administrative par SNCF Réseau et SNCF Gares et Connexions, cela rendra à nouveau les préfectures compétentes sur ce type d'actes. L'impact sera néanmoins limité, l'ensemble des actes étant préparés par SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le développement des capacités du réseau ferroviaire s'inscrit dans une volonté d'accélérer le report modal de la route vers le rail que cela soit pour les voyageurs ou pour les marchandises, permettant ainsi de diminuer l'impact environnemental des circulations routières.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale sur le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Cette disposition ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de transition vers l'économie circulaire, gestion des déchets et prévention des risques technologiques. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le report modal induit participe également à la baisse de la pollution due aux circulations routières.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'impacts sur les ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à l'ensemble du territoire hexagonal. Ainsi, ces mesures ne sont pas applicables dans les collectivités d'Outre-mer.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 8 – Dérogation aux plans de prévention des risques technologiques pour les projets d'infrastructures ferroviaires faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

À la suite de la catastrophe industrielle d'AZF à Toulouse en 2001, l'État a engagé une démarche de réduction des risques présentés par les établissements industriels SEVESO et la [loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a mis en place des plans de prévention des risques technologiques](#) (PPRT), afin de limiter l'exposition des riverains de ces installations aux risques technologiques.

En application des dispositions de [l'article L. 515-15 du code de l'environnement](#) créées par le loi précitée de 2003, l'État élabore et met en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) qui ont pour objet de délimiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations existantes au 31 juillet 2003 et figurant sur la liste prévue à [l'article L. 515-36 du même code](#) et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu.

Ces plans délimitent un périmètre d'exposition aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques technologiques décrits dans des études de dangers et des mesures de prévention mises en œuvre.

A l'intérieur de ce périmètre, les PPRT peuvent délimiter :

- des zones dites de maîtrise de l'urbanisation future, soumises aux dispositions de [l'article L. 515-16-1 du code de l'environnement](#) ;
- des zones dites de prescription, relatives à l'urbanisation existante soumises aux dispositions de [l'article L. 515-16-2 du même code](#).

Le préfet, représentant de l'État dans le département, prescrit, élabore, et approuve, par arrêté préfectoral, le plan après concertation avec les parties prenantes, consultation des collectivités locales concernées et réalisation d'une enquête publique. Le PPRT approuvé vaut servitude d'utilité publique et est annexé aux plans locaux d'urbanisme ([article L. 515-23 du code de l'environnement](#)).

La [loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat](#) a introduit la possibilité pour les installations de production d'énergie renouvelable de s'implanter

dans les zones dites de maîtrise de l'urbanisation future par simple dérogation du préfet au PPRT, sans avoir à le réviser ou le modifier.

Ainsi, aux termes de [l'article L. 515-16-1 du code de l'environnement](#) :

« Dans les zones de maîtrise de l'urbanisation future mentionnées à l'article L. 515-16, les plans de prévention des risques technologiques peuvent interdire la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages, ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes, ou les subordonner au respect de prescriptions relatives à leur construction, leur utilisation ou leur exploitation.

Dans ces zones, le droit de préemption urbain peut être exercé dans les conditions définies au chapitre Ier du titre Ier du livre II du code de l'urbanisme.

Le représentant de l'État dans le département peut, après avis de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale concernés, accorder des dérogations aux interdictions et prescriptions fixées par les plans de prévention des risques technologiques mentionnées au premier alinéa du présent article pour permettre l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable. Ces dérogations fixent les conditions particulières auxquelles est subordonnée la réalisation du projet ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Cette disposition s'inscrit en cohérence avec l'article 7 de la Charte de l'environnement qui consacre le droit du public à être informé et à participer aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Il prévoit notamment que toute personne peut prendre part à l'élaboration des décisions publiques susceptibles d'affecter l'environnement dans les conditions prévues par la loi. Le décret en Conseil d'Etat permettra de préciser les conditions dans lesquelles la déclaration d'utilité publique et les modalités de dérogation au PPRT feront l'objet d'une participation du public afin de garantir que la procédure respecte bien le cadre constitutionnel et notamment la charte de l'environnement.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La législation est française, il n'y a pas d'obligation de l'Union européenne en la matière. Cet article n'a ainsi aucun impact sur la mise en œuvre ou la transposition de la directive dite « SEVESO 3 ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le projet ferroviaire structurant décrit ci-après illustre la nécessité de pouvoir recourir à une procédure simplifiée de dérogation aux PPRT.

Ainsi, les infrastructures de l'Étoile Ferroviaire Lyonnaise (EFL) sont extrêmement sollicitées (hausse de 60 % de la fréquentation en 10 ans), et ont atteint leur limite de capacité au début de la précédente décennie. L'EFL est au cœur de plusieurs projets ferroviaires structurants pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, le réseau ferré national ainsi que les connexions ferroviaires internationales, dont le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin en cours de réalisation et ses accès existants ou nouveaux et le projet de service express régional métropolitain (SERM) de l'agglomération Lyonnaise.

Le projet de raccordement de Saint-Fons situé à l'est de l'agglomération Lyonnaise, vise à permettre un raccordement direct entre la ligne ferroviaire Marseille-Lyon et le Nord de la France / les accès vers le Lyon-Turin, sans passer par le cœur de Lyon. Le projet consisterait à créer une deuxième voie pour permettre le passage dans le sens du Sud vers l'Est, alors qu'il n'est aujourd'hui possible, sur la voie existante, que dans le sens de l'Est vers le Sud. Ce projet est nécessaire pour le renforcement de la capacité de l'EFL et le développement d'un SERM lyonnais. Il permettra d'augmenter la capacité des circulations de fret dans le couloir rhodanien, pour permettre notamment d'absorber l'augmentation du trafic de fret attendu à la mise en service du tunnel de base transfrontalier Lyon-Turin prévue en 2033.

Ce projet est situé dans le périmètre du PPRT de la vallée de la chimie, dont les prescriptions actuelles sont incompatibles avec le projet ferroviaire. A noter que la ligne ferroviaire de TGV Paris-Lyon-Marseille, existante et préexistante à l'adoption du PPRT, traverse déjà cette zone. Afin que les aménagements soient opérationnels au plus tôt, dans la perspective de la mise en service du tunnel de base Lyon-Turin prévue en 2033, la procédure de déclaration d'utilité publique du projet doit être lancée sans tarder. Or, la déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée en l'état, étant donné que le projet est incompatible avec le PPRT et les documents d'urbanisme qui en découlent. Les conditions prévues à l'article L. 515-22-1 du code de l'environnement pour réviser ou modifier le PPRT de la vallée de la chimie n'étant pas réunies, la réalisation du projet n'est pas envisageable.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le dispositif proposé doit permettre le recours à une procédure simplifiée de dérogation au PPRT pour rendre compatible le projet avec le PPRT, ce qui permettra dans des délais raccourcis l'obtention d'une déclaration d'utilité publique nécessaire notamment pour la réalisation éventuelle du raccordement de Saint Fons dans la zone couverte par le PPRT de la vallée de la chimie.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

S'agissant du projet ferroviaire structurant présenté plus haut, la modification du PPRT de la vallée de la chimie a été envisagée. Cette possibilité, prévue à l'article L. 515-22-1 du code de l'environnement en cas de changement significatif et pérenne des risques ou de leur évaluation, prend la forme d'une révision, avec une procédure similaire à celle de l'élaboration du PPRT. Ce même article permet également de modifier le PPRT via une modification simplifiée « *si la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan ou si la portée des mesures qu'il prévoit est revue à la baisse* ». Dans le cadre d'une modification simplifiée, il n'est pas nécessaire de réaliser une enquête publique. Les délais de ces deux procédures pourraient toutefois être incompatibles avec les échéances du projet de raccordement de Saint-Fons. En tout état de cause, les conditions de l'article L. 515-22-1 du code de l'environnement ne sont pas remplies pour permettre une modification du PPRT de la vallée de la chimie car les risques des installations à l'origine de la mesure prévue par le PPRT qu'il vise à maîtriser sont inchangés.

3.2. OPTION RETENUE

Une modification législative, similaire à celle déjà existante pour les énergies renouvelables, a été retenue. Elle prévoit d'étendre la faculté du préfet d'accorder une dérogation aux interdictions et prescriptions fixées par les PPRT pour les projets d'installation d'énergies renouvelables, aux projets ferroviaires. Cette possibilité serait néanmoins strictement encadrée, en spécifiant que la dérogation pourrait être accordée sous réserve de ne pas porter à atteinte à l'économie générale du plan, ni aggraver les risques existants, ni accroître la vulnérabilité. Outre ce cas du projet de Saint-Fons, cette dérogation pourrait éventuellement être utilisée ultérieurement pour d'éventuels autres projets ferroviaires, notamment en cas de développement massif du fret ferroviaire, soit pour des cas analogues à celui de Saint-Fons où la modification du PPRT ne serait pas possible, soit pour des cas où les délais de modification du PPRT seraient incompatibles avec les délais du projet ferroviaire. Les

modalités d'application de cette disposition seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 515-16-1 du code de l'environnement est modifié, avec l'ajout d'un nouvel alinéa.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La dérogation au PPRT interviendra après que le projet a fait l'objet d'une DUP qui se traduira par une mise en conformité des documents d'urbanisme. La dérogation au PPRT en tant que telle sera ainsi sans incidence sur les documents d'urbanisme des collectivités. En effet, il s'agit d'une mesure d'accélération des projets. Il n'y aura pas d'impact sur les documents d'urbanisme des collectivités, car le PPRT, document annexé au PLU(i), restera inchangé.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure envisagée nécessitera une instruction par les services administratifs compétents. Toutefois, comme la mesure envisagée est une mesure de simplification par rapport à une procédure de révision ou de modification simplifiée du PPRT, dont les conditions ne sont de toutes façons pas remplies pour être réalisées, l'impact sur les services administratifs sera limité.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le développement des capacités du réseau ferroviaire s'inscrit dans une volonté d'accélérer le report modal de la route vers le rail que cela soit pour les voyageurs ou

pour les marchandises, permettant ainsi de diminuer l'impact environnemental des circulations routières.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le report modal induit participe à la décarbonation des mobilités et permet ainsi de réduire l'impact des déplacements sur le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La dérogation aux plans de prévention des risques technologiques pour les projets d'infrastructures ferroviaires faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, sera strictement encadrée, en spécifiant que la dérogation pourra être accordée sous réserve de ne pas porter atteinte à l'économie générale du plan, ni aggraver les risques existants, ni accroître la vulnérabilité.

Le présent article ne nuit donc pas à la stratégie environnementale en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le report modal induit participe également à la baisse de la pollution due aux circulations routières.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La réglementation relative à la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels continue à s'appliquer.

Le présent article ne nuit donc pas à la stratégie environnementale en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'impacts sur les ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique à l'ensemble du territoire hexagonal. Ainsi, ces mesures ne sont pas applicables dans les collectivités d'Outre-mer.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat est prévu afin de fixer les modalités de changement d'attribution.

Article 9 – Communication d’informations voyageurs entre distributeurs de titres de transport ferroviaire et entreprises ferroviaires

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La distribution des titres de transport ferroviaire de voyageurs s’inscrit dans un cadre normatif à la fois européen et national. Elle est structurée autour de plusieurs principes, au premier rang desquels figurent l’ouverture des canaux de distribution, l’interopérabilité des systèmes techniques, la garantie d’un accès équitable et non discriminatoire entre les différents distributeurs, ainsi que la protection des droits des voyageurs.

Les principes transversaux issus du droit de l’Union européenne (UE) déterminent la libre prestation de services (articles 56 et suivants du TFUE), la liberté d’établissement (article 49 du TFUE), le droit de la concurrence (articles 101 à 106 du TFUE), la protection des consommateurs (information, transparence tarifaire, non-discrimination). Ces principes s’opposent à toute exclusivité injustifiée dans la vente de billets ferroviaires et fondent juridiquement l’ouverture à des distributeurs tiers.

Concernant la protection des voyageurs, le règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 (dit « PRR ») impose aux entreprises ferroviaires des obligations envers les voyageurs qui subissent des situations perturbées lors de leur voyage. Les entreprises ferroviaires sont tenues notamment d’assister les voyageurs en leur fournissant des informations sur la poursuite de leur voyage, en leur proposant des solutions de réacheminement ou de remboursement, des solutions de restauration ou hôtelières si nécessaire, et doivent les indemniser en cas de retard à l’arrivée finale de leur voyage supérieur à une heure. En particulier, les entreprises ferroviaires doivent proposer cette assistance aux voyageurs titulaires d’un billet direct qui subissent une rupture de correspondance. Un billet direct, au sens de l’article 3, point 35, de la directive 2012/34/UE, correspond à un ou plusieurs billets représentant un contrat de transport portant sur la prestation de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises ferroviaires.

Le droit national adapte ce droit européen, notamment lorsque l’opérateur est délégataire d’un service public (Transports express régionaux (TER), et trains d’équilibre du territoire (TET)). Les services ferroviaires librement organisés, tels que les TGV, sont exploités dans le cadre de la liberté contractuelle des entreprises ferroviaires, sous réserve du respect du droit de la concurrence et du contrôle exercé par l’Autorité de la concurrence et l’Autorité de régulation des transports.

La distribution des titres de transport ferroviaire aux voyageurs connaît d'importantes évolutions ces dernières années, accélérées par l'ouverture progressive à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs. Les canaux de vente se diversifient avec le développement de la vente indirecte, y compris transfrontalière. On assiste d'une part, à une distinction croissante des rôles entre les entreprises ferroviaires (entités titulaires d'une licence ferroviaire qui exploitent des services de transport ferroviaire de voyageurs), les gestionnaires d'offres de transport (acteurs, publics ou privés, chargés d'organiser les offres sans nécessairement assurer l'exploitation du service de transport) et les distributeurs de titres de transport (acteurs qui commercialisent les titres de transport auprès des voyageurs, pour leur propre compte ou pour le compte d'entreprises ferroviaires) et, d'autre part, à l'apparition de nouveaux acteurs sur le marché de la distribution.

Ces évolutions, qui facilitent l'accès des voyageurs à l'offre de transport, présentent une limite pour la mise en œuvre du règlement (UE) 2021/782 relatif sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, notamment concernant l'accès des transporteurs aux données clients des distributeurs pour la mise en œuvre des garanties liées au billet direct.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le présent article relève du domaine de la loi fixé par l'article 34 de la Constitution.

Il s'inscrit dans le respect des principes constitutionnels de liberté d'entreprendre découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et ne porte pas atteinte au principe de libre concurrence, dès lors que cet article s'applique de manière générale et non discriminatoire à l'ensemble des acteurs concernés.

Conformément à la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le législateur peut apporter à la liberté d'entreprendre des limitations justifiées par des motifs d'intérêt général, sous réserve qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée à cette liberté (décisions n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Nationalisations* ; n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi Macron* ; décision n° 2024-1087 QPC du 30 avril 2024, *Groupement d'achat Édouard Leclerc*).

Le présent article poursuit un objectif d'intérêt général et respecte les droits et libertés constitutionnellement garantis de sorte qu'il ne soulève pas de difficulté constitutionnelle particulière.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La disposition envisagée ne soulève pas de difficulté particulière au regard des engagements conventionnels de la France. Elle s'inscrit dans le respect des principes consacrés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), notamment les articles 49 et 56 relatifs à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, ainsi que des règles de concurrence prévues aux articles 101 à 106. Elle constitue une modalité nationale d'exécution nécessaire du règlement (UE) 2021/782 du 29 avril 2021 relatif aux droits et obligations des voyageurs ferroviaires, en permettant aux entreprises ferroviaires de disposer des informations indispensables à l'exercice effectif des obligations qui leur incombent. Elle est également conforme à la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qu'elle garantit un traitement non discriminatoire entre les acteurs de la distribution et n'instaure pas de restriction injustifiée à l'accès aux services de distribution.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Plusieurs États membres ont adopté des dispositifs visant à sécuriser la transmission d'informations entre distributeurs et entreprises ferroviaires afin d'assurer l'effectivité des droits des voyageurs (ex. en Allemagne, avec DB Vertrieb, en charge de la distribution des billets de la Deutsche Bahn et en Espagne, avec la « loi de mobilité durable » du 3 décembre 2025 qui garantit la transmission des données par les distributeurs aux opérateurs de transport).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 impose aux entreprises ferroviaires des obligations étendues en matière d'information des voyageurs avant et pendant le voyage, d'assistance en cas de perturbation, de remboursement, de réacheminement et d'indemnisation.

Ces obligations sont renforcées par [l'article L. 1115-13 du code des transports](#), qui impose aux opérateurs de transport de transmettre aux voyageurs toute information sur l'annulation ou le retard de leur voyage susceptible de leur ouvrir des droits (report, remboursement).

Néanmoins, ces obligations ne peuvent être correctement mises en œuvre par les entreprises ferroviaires que si celles-ci sont informées par les acteurs de la distribution (gestionnaires d'offres, autorités organisatrices de la mobilité, distributeurs) des

données relatives aux voyages et aux voyageurs strictement nécessaires à la mise en œuvre des garanties du PRR pour des voyages relevant d'un billet direct.

Or, la désintermédiation de la distribution de l'offre ferroviaire, qui implique que soit confiée la gestion de l'offre à un tiers autre que le transporteur, engendre parfois une perte de la vision de bout en bout pour les transporteurs sur les voyages relevant d'un billet direct, qui serait dommageable pour les voyageurs en cas de situation perturbée.

Par ailleurs, il n'existe actuellement dans le droit français aucune obligation relative à la transmission d'informations des voyageurs du distributeur vers le transporteur ferroviaire. Les dispositions de la [loi n° 2019-1428](#) du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités prévoient le transfert de certaines données relatives au client afin d'assurer le service après-vente des produits tarifaires vendus.

Ce transfert est toutefois limité à certains services ferroviaires : les services de transport ferroviaire conventionnés et les services librement organisés limités, c'est-à-dire en correspondance et lorsque le point d'origine et la destination finale sont situés sur le ressort territorial d'une région ou qu'ils sont distants de moins de 100 km et sont situés dans deux régions limitrophes.

Les dispositions de la loi d'orientation des mobilités limitent également l'obligation de transfert des données à certains acteurs : les fournisseurs de services numériques multimodaux et les gestionnaires de service au sens de la loi d'orientation des mobilités.

Ces dispositions ne permettent ainsi pas de prendre en compte l'intégralité des situations existantes en matière de distribution ferroviaire, en particulier les services librement organisés et les cas impliquant d'autres acteurs : les distributeurs de titres de transport ferroviaire, quel que soit leur statut ; les transporteurs ferroviaires destinataires des données.

Il apparaît donc opportun d'adapter le cadre législatif en vigueur pour répondre à cette problématique et garantir in fine aux voyageurs la bonne application de leurs droits au titre du règlement PRR.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La disposition vise à garantir l'effectivité des droits des voyageurs ferroviaires, indépendamment du canal de distribution, afin d'assurer la continuité de l'information entre distributeurs et entreprises ferroviaires, de sécuriser juridiquement la transmission et le traitement des données personnelles et de favoriser l'interopérabilité des systèmes de distribution ferroviaire.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le recours à des solutions exclusivement contractuelles, librement consentis par les acteurs, ne permet pas d'assurer une égalité de protection des voyageurs ni une sécurité juridique suffisante. Un dispositif incitatif n'a pas été retenu.

Les instruments juridiques existants (contrats commerciaux, conventions avec les autorités organisatrices de la mobilité) présentent plusieurs limites : absence de portée générale et obligatoire, hétérogénéité des pratiques, impossibilité de contraindre certains acteurs établis hors du territoire national.

En l'absence d'une alternative crédible à la norme législative, seule une intervention législative permet d'imposer une obligation uniforme à l'ensemble des acteurs concernés, de garantir la conformité au RGPD par une base légale explicite et d'assurer une application cohérente sur l'ensemble du territoire.

3.2. OPTION RETENUE

Afin d'atteindre l'objectif indiqué *supra*, les dispositions du code des transports relatives aux droits et obligations des voyageurs ferroviaires sont complétées par une disposition qui impose aux acteurs distribuant des titres de transport ferroviaire de voyageurs de communiquer à l'entreprise ferroviaire exécutante, avant le début du service :

- l'identité lorsque le titre est nominatif et les coordonnées du voyageur lorsqu'elles sont requises ;
- les données de voyage pour les billets directs au sens du règlement (UE) 2021/782.

La communication de ces informations est réalisée selon des normes exploitables et communément admises. La finalité du traitement est strictement limitée à l'exécution des obligations prévues par le droit de l'Union européenne. Un décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la CNIL, précisera les modalités d'application.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le chapitre unique du titre V du livre Ier de la deuxième partie du code des transports est complété par un article L. 2151 5.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La disposition envisagée constitue une modalité nationale d'exécution du règlement (UE) 2021/782 et contribue à en garantir l'effet utile. Elle ne crée pas de restriction à l'accès au marché de la distribution ferroviaire et contribue à la réalisation du marché intérieur du transport ferroviaire de voyageurs.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le présent article n'emporte pas d'effet macroéconomique significatif à court terme, celui-ci n'affectant pas le niveau global de la demande de transport ferroviaire. À moyen terme, le présent article est susceptible de contribuer marginalement à une amélioration de l'efficacité du marché de la distribution des titres de transport ferroviaire, en réduisant les asymétries d'information entre acteurs et en favorisant une meilleure efficacité des droits des voyageurs, ce qui peut renforcer la confiance des usagers dans le mode ferroviaire. Ces effets indirects sont susceptibles d'avoir un impact positif, limité mais durable, sur l'attractivité du transport ferroviaire et, par voie de conséquence, sur la mobilité durable et l'activité économique associée, sans créer de distorsion concurrentielle identifiable.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le présent article entraîne pour les entreprises concernées une obligation limitée de transmission d'informations, circonscrite aux données strictement nécessaires à l'exécution des obligations prévues par le règlement (UE) 2021/782. Pour les acteurs disposant déjà de systèmes de distribution numérisés, l'impact opérationnel et financier demeure marginal. Pour les autres opérateurs, les adaptations requises sont principalement techniques et ponctuelles. La mesure n'est pas de nature à remettre en cause les modèles économiques existants, n'instaure aucune charge disproportionnée et ne crée pas de barrière à l'entrée. Elle contribue, en revanche, à une clarification des responsabilités et à une sécurisation juridique des relations entre

les entreprises ferroviaires et les acteurs de la distribution. La mesure permet également aux entreprises ferroviaires de répondre plus facilement à leurs obligations.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le présent article n'entraîne pas de charge budgétaire nouvelle pour l'État. En effet, il ne crée ni dispositif de soutien financier, ni mécanisme de compensation, ni dépense fiscale. Les éventuels coûts liés à l'élaboration du décret en Conseil d'État et à l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés relèvent du fonctionnement courant des administrations concernées et ne sont pas de nature à affecter l'équilibre des finances publiques.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le présent article est neutre pour les particuliers en tant que consommateurs, celui-ci ne crée ni obligation ni charge nouvelle à leur encontre. Par ailleurs, il contribue à renforcer l'effectivité des droits des voyageurs, en assurant une information complète et un meilleur suivi des prestations en cas de perturbation, de remboursement, de réacheminement ou de traitement des plaintes, sans restreindre l'accès aux services ni modifier les conditions de vente des titres de transport.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article entraîne, pour les autorités organisatrices de transport ferroviaire de voyageurs, l'obligation de transmission des informations de voyage de leurs plateformes de distribution dans certains cas aux entreprises ferroviaires. Cet article ne remet pas en cause l'autonomie des collectivités territoriales et ne porte pas atteinte au principe de libre administration.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le présent article n'entraîne pas de charge nouvelle significative pour les services de l'État. Sa mise en œuvre repose principalement sur les acteurs économiques concernés. Les administrations compétentes seront appelées à intervenir dans le cadre de leurs missions habituelles, notamment pour l'élaboration des textes

d'application et l'exercice des missions de contrôle existantes, sans nécessité de création de structures nouvelles ni d'affectation de moyens supplémentaires.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le présent article est de nature à faciliter l'effectivité des droits des voyageurs en situation de handicap ou à mobilité réduite, en permettant aux entreprises ferroviaires de disposer des informations nécessaires à l'organisation de l'assistance prévue par le règlement (UE) 2021/782. Il contribue ainsi à une meilleure continuité de la prise en charge, notamment en cas de perturbation du service, sans créer d'obligation supplémentaire spécifique pour les personnes concernées et sans porter atteinte au principe d'égalité.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le présent article est neutre au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il s'applique de manière identique à l'ensemble des voyageurs et des acteurs concernés, sans distinction fondée sur le sexe, et n'est pas de nature à produire des effets différenciés en matière d'accès aux droits, de conditions de déplacement ou de situation professionnelle. Aucun impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes n'est identifié.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le présent article est de nature à améliorer l'effectivité des droits des voyageurs ferroviaires et l'égalité de traitement des usagers, indépendamment du canal de distribution du titre de transport. En facilitant l'information et la prise en charge des voyageurs en situation perturbée, il contribue à renforcer la confiance dans le service public ferroviaire et, plus largement, dans les services de transport de voyageurs. Son impact sociétal demeure positif et proportionné, sans effet identifié sur les équilibres sociaux ou les comportements individuels au-delà de l'objectif poursuivi.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Le présent article n'a pas d'effet direct sur l'environnement. Il ne modifie pas l'exploitation des services ferroviaires ni les modes de transport utilisés. Indirectement, en améliorant l'information et la continuité de service pour les voyageurs, il peut contribuer à renforcer l'attractivité du transport ferroviaire, mode à faible impact environnemental, sans générer de conséquences négatives identifiables sur les émissions ou la consommation énergétique.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de préservation de la biodiversité et de la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté de façon obligatoire et a émis un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique sur l'ensemble du territoire hexagonal, y compris dans les services ferroviaires transfrontaliers exploités à partir de la France.

Il n'a toutefois pas vocation à s'appliquer dans les collectivités ultramarines, en l'absence de services de transport ferroviaire de voyageurs sur ces territoires.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État, pris après avis motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), précisera les modalités d'application du présent article.

Article 10 – Renforcement du document de référence ferroviaire pour prendre en compte les enjeux d'aménagement du territoire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Au titre de [l'article L. 2122-4-1-1 du code des transports](#), le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire est responsable de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement de l'infrastructure ferroviaire sur un réseau et est chargé de la participation à son développement, conformément aux politiques nationales en matière de développement et de financement de l'infrastructure.

Pour permettre à une entreprise ferroviaire de circuler sur le réseau ferroviaire, le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire doit définir le document de référence du réseau à produire chaque année au titre de [l'article L. 2122-5 du code des transports](#). Ce document doit notamment présenter les caractéristiques de l'infrastructure mise à disposition des entreprises ferroviaires, les tarifs des prestations offertes, les règles de répartition des capacités entre les acteurs qui demandent l'accès au réseau, ainsi que les informations nécessaires à l'exercice des droits d'accès au réseau.

Le réseau ferroviaire est essentiellement composé des lignes du réseau ferré national dont la société SNCF Réseau est attributaire selon [l'article L. 2111-1](#). Le réseau ferré national est d'une longueur de près de 28 000 km dont 2 700 km des lignes à grande vitesse. Ainsi chaque année, le document de référence du réseau de SNCF Réseau établit l'ensemble des modalités pratiques, techniques, administratives et tarifaires liées à l'usage du réseau ferré français. Il fixe un cadre strictement réglementé et contrôlé qui garantit le traitement équitable de l'ensemble des clients du réseau. Les entreprises ferroviaires qui empruntent le réseau ferré national doivent respecter les règles du document de référence du réseau établi chaque année par SNCF Réseau. Elles sont par ailleurs informées des modalités de tarification de l'usage de ce réseau par le document de référence du réseau.

Les autres gestionnaires du réseau ferroviaire concernés sont par exemple les titulaires d'une concession ou d'une convention de délégation de service public signée avec l'État ou SNCF Réseau : LISEA pour la ligne à grande vitesse Tours – Bordeaux ou Línea Figueras Perpignan (LFP) pour la section internationale de la ligne Perpignan – Figueras.

Le réseau ferré national est utilisé principalement pour trois types de services ferroviaires :

- les services conventionnés de voyageurs organisés :

- par les autorités organisatrices de la mobilité régionale, (i.e. pour les trains express régionaux (TER) hors Ile-de-France par les régions, en application de l'article L. 2121-1 du code des transports, et Ile-de-France Mobilités pour les Transilien en application de l'article L. 1241-1 du même code) ;
- par l'Etat pour les trains d'équilibre du territoire en application de l'article [L. 2121-1](#) du même code ;
- les transports ferroviaires de marchandises ou services ferroviaires de fret librement organisés ;
- les services de transports ferroviaires de voyageurs librement organisés dont les services à grande vitesse, en application de l'article L. 2121-12 du même code.

Les services librement organisés se définissent comme le marché sur lequel toute entreprise ferroviaire disposant des certifications nécessaires (sécurité notamment) peut opérer et proposer des services ferroviaires. Concrètement, les entreprises achètent des sillons au gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, en fonction de l'offre qu'elles décident de proposer. Dans ce cas, les entreprises financent et utilisent leur propre matériel et embauchent directement les salariés nécessaires au service.

Dans le cas des services librement organisés de transport de voyageurs, dont les services à grande vitesse, les entreprises ferroviaires définissent leur offre sur le réseau ferré national dans l'objectif d'atteindre une rentabilité économique. SNCF Voyageurs dessert historiquement des arrêts pour lesquels l'équilibre économique peut être difficile à atteindre. Par ailleurs, pour cette même raison, la desserte de ces arrêts n'est pas forcément attractive pour les nouveaux entrants.

Ainsi, la mesure doit permettre essentiellement à SNCF Réseau, principal gestionnaire du réseau ferroviaire mais également aux autres gestionnaires du réseau ferroviaire, de pouvoir proposer des mesures incitatives pour les dessertes d'aménagement du territoire aux entreprises ferroviaires dans le document de référence du réseau.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Cette disposition s'inscrit dans le cadre de l'article 34 de la Constitution.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La [directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée par la directive \(UE\) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016](#) en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de

transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire est le texte dans lequel s'inscrit cette disposition. Notamment l'article 27 de la directive définit le document de référence du réseau. Par ailleurs, l'article 26 de cette directive prévoit que les États membres permettent au gestionnaire de l'infrastructure de commercialiser les capacités de l'infrastructure disponibles et d'en faire une utilisation effective et optimale. La mesure doit permettre de renforcer les mesures d'incitation visant ainsi une utilisation du réseau répondant aux objectifs de la directive 2012/34.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, les entreprises ferroviaires des services librement organisés de voyageurs auront intérêt à se positionner sur les dessertes les plus rentables économiquement et à abandonner les dessertes non rentables. Afin d'offrir la possibilité au gestionnaire d'infrastructure de mettre en place des dispositifs incitatifs, le document de référence du réseau qui fixe notamment le niveau des péages ferroviaires, doit pouvoir prendre en compte les objectifs d'aménagement du territoire. Inscrire cette mesure par une disposition législative vise à traduire l'importance accordée aux dessertes d'aménagement du territoire réalisées par les entreprises ferroviaires de services librement organisés.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure doit permettre à SNCF Réseau de mieux prendre en compte les objectifs d'aménagement du territoire. Cela permet d'inciter au maintien des dessertes d'aménagement du territoire, en particulier quand l'équilibre économique de ces dessertes n'est pas assuré.

Cette mesure facilitera la desserte de certains territoires dans un contexte d'ouverture à la concurrence qui incitent les entreprises ferroviaires à se concentrer sur les dessertes les plus rentables. Ainsi, la population pourra bénéficier d'une offre de dessertes à grande vitesse qui restera plus étendue par rapport à une situation sans mesures incitatives d'aménagement du territoire, les entreprises ferroviaires

bénéficiant des incitations mises en place par SNCF Réseau dans le document de référence du réseau.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il pourrait être envisagé la mise en place d'un conventionnement par l'Etat ou les régions des dessertes d'aménagement du territoire à grande vitesse. Toutefois, cette option nécessiterait le versement aux entreprises ferroviaires d'une compensation d'équilibre. Les contraintes sur les finances publiques ne permettent pas de mettre en œuvre cette mesure. Par ailleurs, cette option serait difficile à mettre en œuvre sous des délais rapides. Elle nécessiterait notamment la passation d'une procédure d'appels d'offres et la définition des modalités de compensation. Par ailleurs, d'autres options plus simples, plus généralisables et plus efficaces comme des règles de modulation des péages ferroviaires à prévoir dans le document de référence du réseau peuvent être mises en œuvre.

Le *statu quo* rendrait plus difficile le maintien des dessertes d'aménagement du territoire réalisées en train à grande vitesse.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure retenue permet de renforcer le cadre juridique permettant à SNCF Réseau de mettre en place des mesures incitatives pour la tarification de l'usage du réseau, s'agissant des dessertes d'aménagement du territoire. Différents types de mesures pourront être mises en œuvre ou renforcées : une baisse des tarifs pour encourager le développement de liaisons à grande vitesse ne passant pas par Paris, une diminution des péages pour les entreprises ferroviaires desservant des gares dites d'aménagement du territoire sur lignes à grande vitesse³⁸, une diminution des péages des services voyageurs librement organisés sur lignes classiques.

³⁸ Dans le cadre du cycle tarifaire 2027-2029, les gares suivantes sont identifiées comme des gares d'aménagement du territoire pour lesquels des modulations de péages sont prévues : Angoulême, Dole, Montbard, Arras, Futuroscope, Montélimar, Avignon Ville, Laval, Orange, Belfort Montbéliard TGV, Le Creusot TGV, Poitiers, Besançon Franche-Comté TGV, Le Mans, Saint-Pierre-des-Corps, Besançon Viotte, Les Laumes Alésia, TGV Haute-Picardie, Champagne-Ardenne TGV, Lorraine TGV, Valence, Châtelleraut, Mâcon Loché TGV, Valence TGV, Dijon, Meuse TGV, Vendôme Villiers sur Loire

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 2122-5 du code des transports est modifié.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Cette mesure permet de préciser comment le document de référence du réseau établi par SNCF Réseau participe à l'utilisation efficace et optimale du réseau ferré national tel que prévu par l'article 26 de la directive 2012/34 précité, sans toutefois constituée une mesure de transposition. En effet, cette mesure n'était pas nécessaire pour transposer cette directive, celle-ci étant déjà considérée, par la Commission européenne, comme transposée en droit français. Elle ne remet pas non plus en cause la transposition de cette directive.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, pourra définir des dispositifs incitatifs qui pourront diminuer les péages que la société perçoit de la part des entreprises ferroviaires opérant des services de transport de voyageurs d'aménagement du territoire. Cette diminution évite toutefois une perte de recettes qui serait plus importante si les entreprises ferroviaires choisissaient d'abandonner les dessertes ferroviaires dans l'hypothèse où celle-ci n'auraient pas été concernées par ces réductions.

Le présent article doit permettre aux entreprises ferroviaires de services librement organisés de voyageurs et notamment de services à grande vitesse de maintenir ces offres et d'améliorer la rentabilité économique de celles-ci.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le présent article doit faciliter le maintien des dessertes par trains à grande vitesse dont la rentabilité économique n'est pas assurée. L'offre ferroviaire à destination des particuliers sera donc favorablement affectée par cette mesure.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article n'a pas d'impact financier défavorable pour les collectivités territoriales. Elles bénéficieront favorablement de la mesure pour les collectivités actuellement desservies par des trains à grande vitesse. En effet, elles souhaitent fortement leur maintien pour leur attractivité économique.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le maintien des dessertes dites d'aménagement du territoire doit inciter les personnes devant se déplacer à utiliser le mode ferroviaire, moins émetteur de gaz à effet de serre et moins consommateur d'énergie que le mode de transport routier. Ainsi, le présent article participera à l'atténuation du changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le maintien des dessertes dites d'aménagement du territoire doit inciter les personnes devant se déplacer à utiliser le mode ferroviaire, moins émetteur de gaz à effet de serre et moins consommateur d'énergie que le mode de transport routier. Le présent article sera donc positif pour l'environnement car il induira une moindre utilisation des transports polluants.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté de façon obligatoire et a émis un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En outre, sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique social et environnemental a été saisi du présent article à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à l'ensemble du territoire hexagonal. Les collectivités ultramarines ne sont ainsi pas concernées.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application.

TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS EN COMMUN

CHAPITRE I^{ER} – SERVICES EXPRESS REGIONAUX METROPOLITAINS ET RENFORCEMENT DES MISSIONS DE LA SOCIETE DES GRANDS PROJETS

Article 11 – Evolution des missions de la Société des grands projets

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La politique des mobilités a longtemps été segmentée entre ses différents modes (routière, ferroviaire, actives), périmètres géographiques (urbain, métropolitain, interurbain, rural) et autorités organisatrices (régionale, locale), et de ce fait peu à même de répondre aux besoins des voyageurs, tant en matière d'itinéraires porte-à-porte que de déplacements chaînés.

La [loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains a permis l'émergence](#), dans de nombreux territoires, d'une dynamique nouvelle en matière de conception d'une offre multimodale de transports collectifs publics appuyée sur les dessertes ferroviaires des métropoles.

Cet engouement remarquable, manifesté par un foisonnement d'initiatives locales, peut contribuer à répondre aux enjeux majeurs liés aux sujets de mobilité collective :

- la décarbonation des transports précisément là où le potentiel de report modal efficient est le plus grand ;
- le désenclavement des zones péri-urbaines dont le sentiment de relégation accompagne les difficultés de déplacements ;
- l'aménagement du territoire pensé autour de centralités périphériques reliées efficacement à la ville centre par une offre multimodale, offrant de nouvelles opportunités de développement du logement ;
- l'amélioration de la qualité de vie de nos concitoyens sur un sujet au premier rang des préoccupations quotidiennes des français.

Les 26 projets de service express régional métropolitain (SERM) labellisées au 1er septembre 2025 sont engagés dans la définition de leur feuille de route, leur gouvernance et leur plan de financement.

En conclusion de la conférence Ambition France Transports³⁹, M. Philippe Tabarot, ministre chargé des transports, a confirmé le 9 juillet 2025 la volonté du Gouvernement de continuer à accompagner cette dynamique conformément aux orientations issues de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 en indiquant sa volonté de faire de la Société des grands projets (SGP) « le vrai opérateur de l'État en charge du déploiement des SERM ».

Or, à l'occasion de la phase de préfiguration des SERM sont apparues des différences d'interprétation sur le cadre d'intervention de la SGP auprès des collectivités, créant un risque juridique pour les collectivités, l'État et la SGP. Si la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 précisait à son article 4 le périmètre d'intervention de la SGP et créait à cet effet un article 20-3 à la [loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris](#), les modalités d'intervention renvoyait à une « désignation » par les partenaires, tantôt interprétée comme relevant du code de la commande publique, tantôt comme devant être compris hors dudit champ.

Actuellement, le chapitre II du titre II du livre IV du code de la commande publique encadre les modalités d'intervention de l'établissement public à caractère industriel et commercial SGP sur les SERM, tant pour la phase de préfiguration que pour celle où elle serait désignée maître d'ouvrage (mandat, transfert). L'objectif est de compléter la raison d'être de la SGP défini à l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 10 juin 2010 précitée pour lui confier une mission d'intérêt général sur les SERM et sécuriser son intervention sur le fondement de l'article L.2511-6 du code.

Il est également envisagé de lui permettre de suppléer un maître d'ouvrage à sa demande, dans des modalités analogues à celles prévues par l'[article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris](#) et à l'aménagement métropolitain. Cette disposition vise à lui conférer la capacité à exercer pour le compte des collectivités la totalité des attributions de la maîtrise d'ouvrage, comme cela est déjà le cas pour les infrastructures réalisées pour le compte de l'État, en vertu des dispositions de l'article L. 2422-13 du code de la commande publique.

Il apparaît enfin nécessaire d'encadrer plus finement son intervention en qualité de financeur des SERM définie à l'article 20-4 de la loi n°2010-597 du 10 juin 2010 précitée, ceci pour minimiser les risques de surcoûts lors du refinancement du Grand Paris

³⁹ [Voir le rapport de la conférence Ambition France Transports](#)

Express. Il est proposé de poser les critères encadrant son recours à l'endettement dans un nouveau décret pris en Conseil d'État.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le projet de loi n'a pas pour effet de conférer à une collectivité un pouvoir de décision pour déterminer l'action commune de plusieurs d'entre elles, et, en conséquence, ne méconnaît pas le principe de la libre administration des collectivités territoriales posé par les articles 34 et 72 de la Constitution (Conseil constitutionnel, [décisions n° 94-358 DC du 26 janvier 1995](#), considérant 57 et [n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008](#), considérant 33).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Dans le cadre de la suppléance, la SGP assure la totalité des attributions de maître d'ouvrage ; sur le fondement de l'article L. 2411-1 du code de la commande publique, les filiales de droit privé de l'établissement public ne pourront exercer cette mission.

La SGP peut être désignée pour assurer la coordination d'un SERM, dans les respects des dispositions prévues par le code de la commande publique, sans droit exclusif.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La rédaction actuelle de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 fait peser un risque juridique potentiel à l'ensemble des cocontractants lorsqu'ils souhaitent solliciter la Société des grands projets (SGP), risque qu'il convient de minimiser pour les phases de déploiement des SERM. En effet, si l'État peut logiquement solliciter l'établissement public à caractère industriel et commercial dont il assure la tutelle via le régime de la quasi-régie, il n'en est pas de même pour les collectivités non représentées à son conseil de surveillance. Puisque les régions et métropoles autres que celles de l'Île-de-France n'assurent pas de contrôle de la SGP, le recours à la SGP (coordination, maîtrise d'ouvrage) doit s'inscrire dans le corpus législatif et réglementaire existant (coopération public-public, transfert de maîtrise d'ouvrage, ...).

Elle fait par ailleurs courir un risque financier potentiel à la SGP et à l'État sur la qualité de signature de l'EPIC, avec un impact potentiellement fort sur les conditions de refinancement de la dette du Grand Paris Express (GPE). La possibilité donnée à la SGP d'intervenir en qualité de co-financeur des SERM l'amènera à porter un surcroît de dettes, avec des sous-jacents différents (nature, périmètre, maturité) de l'objet initial qu'est le Grand Paris Express (GPE). À l'occasion du refinancement du GPE, les taux auxquels la SGP se refinancera pourraient être majorés pour tenir compte de ses nouvelles expositions financières.

Actuellement, le chapitre II du titre II du livre IV du Code de la commande publique encadre les modalités d'intervention de l'établissement public à caractère industriel et commercial SGP sur les SERM, tant pour la phase de préfiguration que pour celle où elle serait désignée maîtrise d'ouvrage (mandat, transfert). L'objectif est de compléter la raison d'être de la SGP défini à l'article 7 de la loi n°2010-957 du 10 juin pour lui confier une mission d'intérêt général sur les SERM et sécuriser son intervention sur le fondement de l'article L.2511-6 du code.

Il est également envisagé de lui permettre de suppléer un maître d'ouvrage à sa demande, dans des modalités analogues à celles prévues par l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Cette disposition vise à lui conférer la capacité à exercer pour le compte des collectivités la totalité des attributions de la maîtrise d'ouvrage, comme cela est déjà le cas pour les infrastructures réalisées pour le compte de l'État, en vertu des dispositions de l'article L. 2422-13 du code de la commande publique.

Il apparaît enfin nécessaire d'encadrer plus finement son intervention en qualité de financeur des SERM définie à l'article 20.4 de la loi n°2010-957 du 10 juin, ceci pour minimiser les risques de surcoûts lors du refinancement du Grand Paris Express. Il est proposé de poser les critères encadrant son recours à l'endettement dans un nouveau décret pris en Conseil d'État.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis sont multiples :

- Renforcer la collégialité de la gouvernance des SERM, en précisant que la structure locale de coordination, rebaptisée « structure locale de gouvernance », intègre maîtres d'ouvrages, autorités organisatrices de la mobilité et financeurs. Il s'agit d'améliorer la coordination entre autorités organisatrices et la coopération entre maîtres d'ouvrage pour créer les conditions d'une intermodalité « sans couture » ;
- Rendre optionnelle la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) comme

structure locale de coordination des maîtres d'ouvrage et assouplir son format dans le cas où un tel groupement serait la structure locale de coordination retenue, en autorisant les dérogations aux articles 105 et 106 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, sans caractère obligatoire. Il s'agit de ne pas imposer la forme de la coopération entre acteurs locaux, ni de retarder sa mise en œuvre (délai moyen de 18 mois pour créer un GIP) en permettant de créer une structure de gouvernance sans personnalité morale ;

- Faciliter et clarifier l'intervention de la SGP au titre des SERM en supprimant la condition préalable d'être désignée maître d'ouvrage ou d'intervenir comme financeur pour pouvoir participer à la coordination d'ensemble du SERM, et permettant d'être désigné MOA par suppléance d'une collectivité qui en exprime le besoin ;
- Piloter l'encours de la dette SERM portée par la SGP en encadrant les conditions de recours à ses facilités financières par les porteurs de projet.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

➤ Renforcer la collégialité de la gouvernance des SERM

La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 privilégiait, sans l'imposer, la mise en place d'un groupement d'intérêt public pour coordonner les maîtrises d'ouvrages intéressées par le projet de SERM avec la création d'un conseil de surveillance et un directoire, par dérogation aux articles 105 et 106 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011. La loi laissait par ailleurs ouverte la possibilité de recourir à toute structure locale de coordination, sans autre formalisme. Une autre solution consistait à laisser le soin aux collectivités de s'organiser librement, et leur permettre d'intégrer la structure pour en faire une véritable structure de gouvernance.

L'idée retenue est ici de confier aux porteurs du projet de SERM le soin de définir leurs modalités d'association, en suggérant l'option du GIP.

➤ Faciliter l'intervention de la SGP au titre de la coordination d'ensemble

Pour participer à la coordination d'ensemble d'un SERM, au sein de la structure locale de gouvernance, la rédaction actuelle impose à la SGP d'être désigné préalablement maître d'ouvrage d'une partie des ouvrages du SERM ou bien de participer à son

financement. Or à l'issue des phases de préfiguration, les collectivités formulent avant tout une demande d'être accompagnées pour la coordination d'ensemble du SERM.

Une première option consiste à supprimer la règle d'antériorité entre, d'une part, les missions de maîtrise d'ouvrage et de financeur et, d'autre part, celle de coordination et de confier une mission d'intérêt général à la SGP portant sur le partage d'expertise acquise sur le Grand Paris Express en matière de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie financière, et de coordination d'opérations complexes et multimodales.

Une autre possibilité serait de confier à la SGP une compétence propre sur les SERM en matière de coordination.

La première option est privilégiée afin de tenir compte des retours d'expérience et demandes effectives des collectivités. La seconde option s'avère par ailleurs plus difficile à sécuriser juridiquement.

➤ Faciliter l'intervention de la SGP au titre de la maîtrise d'ouvrage

Sur le réseau ferré national (cas 1° et 2° du B du I de l'article 20-3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris), la SGP peut exercer la maîtrise d'ouvrage de nouvelles infrastructures ferroviaires, nouveaux pôles d'échanges multimodaux et nouvelles gares de voyageurs par décision du ministre des transports. Cette désignation s'effectue conformément à l'article L. 2422-13 du code de la commande publique.

Dans le cas où une collectivité souhaite confier celle-ci à la SGP (cas 3°, 4° et 5° du même B) et donc se dessaisir de sa compétence, plusieurs options ont été étudiées.

La première consiste à recourir au mandat de maîtrise d'ouvrage prévu aux articles L. 2422-5 et suivants du code de la commande publique.

La seconde option consiste à permettre à la SGP d'exercer la mission de maîtrise d'ouvrage de plein exercice au sens de l'article L.2421-1 du même code, par suppléance de la collectivité compétente, et à sa demande.

➤ Piloter l'encours de la dette SERM portée par la SGP

Les ambitions de certains territoires en matière de « saut d'offre » de mobilité périurbaine, exprimées au travers de leurs projets de SERM, ne pourront être déployées sans recours à l'emprunt, gagé sur de nouvelles recettes fiscales affectées. Ces ambitions doivent de plus être questionnées au regard de la demande prévisible, de la soutenabilité des surcoûts d'exploitation, de l'activation des autres leviers à la main des territoires (levier tarifaire, levier budgétaire). Il conviendra également de définir le périmètre des infrastructures éligibles par la nouvelle fiscalité.

Plusieurs schémas ont été analysés en matière de financement à commencer par l'emprunt auprès des prêteurs institutionnels (Banque des territoires, Banque Européenne d'Investissement, Agence France Locale) et les banques commerciales ; cette possibilité devrait dans tous les cas être mobilisée, sans permettre cependant de couvrir l'intégralité du besoin.

Une seconde option serait d'affecter de nouvelles recettes fiscales directement aux collectivités ; ce dispositif, s'il accroît les recettes disponibles annuellement, ne crée pas d'effet de levier important en termes de levée de dette, compte tenu des critères et ratios des règles de comptabilité publique (respect de l'équilibre de leur section d'investissement et contrainte sur l'autofinancement).

Une troisième option consisterait à créer des établissements publics locaux (EPL), sur le principe des sociétés de financement des lignes nouvelles à grande vitesse et à leur affecter le produit de nouvelles recettes fiscales. Outre le nombre d'EPL à créer, cela se traduirait par une multiplication des entités émettrices publiques, avec possiblement une dégradation de la liquidité des titres et une complexification leur coordination. Les conditions de financement sont également attendues moins favorables que dans le cas d'une mutualisation et massification des dettes.

Enfin, une quatrième option viserait à affecter de nouvelles recettes fiscales directement à la SGP, pour co-financer les SERM. Le recours à un financement porté par la SGP peut être perçu par les collectivités comme un moyen d'assurer un financement stable dans la durée. L'idée ici est de mutualiser les émissions au sein d'une entité connue par le marché pour emprunter à de meilleures conditions. Les programmes d'émissions obligataires de l'Agence France Trésor et de la SGP doivent alors être articulés pour éviter toute concurrence entre eux.

3.2. OPTION RETENUE

➤ Renforcer la collégialité de la gouvernance des SERM

Deux ans après la promulgation de la loi SERM, et à l'issue des phases de préfiguration, un seul territoire sur 26 labellisés prévoit le recours au GIP. Par ailleurs, il apparaît indispensable que les autorités organisatrices de la mobilité et les co-financeurs soient directement impliqués dans le suivi du SERM, en lien étroit avec les maîtres d'ouvrages. En effet, les dispositions initiales de la loi encourageant une gouvernance calquée sur celle du GPE ne semblent pas adéquates pour les SERM, dans la mesure où les collectivités (et l'État) resteront propriétaires des réseaux d'infrastructures, exploitants des services de mobilités et financeurs partiels des projets via des contributions budgétaires. Aussi doivent-elles rester en première ligne dans le dispositif de gouvernance qui sera institué.

Le dispositif proposé acte donc l'élargissement des membres constitutifs de la structure locale et la primauté de sa mission de « gouvernance » sur celle initialement limitée à la « coordination ».

➤ Faciliter l'intervention de la SGP au titre de la coordination d'ensemble

Doter la SGP d'une compétence propre en matière de coordination sur les SERM présente le risque lui attribuer un droit exclusif pour l'exercice de cette activité, alors même que l'esprit du législateur était de l'autoriser sans pour autant lui confier la responsabilité de cette mission ni exclure l'intervention d'autres opérateurs.

Aussi la solution retenue consiste à renforcer et spécifier la mission d'intérêt général confié à la SGP à l'article 7 de la loi n°2010-957 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Forte de l'expérience acquise sur le Grand Paris Express en matière de coordination de projets complexes et multimodaux et de son expertise reconnue en ingénierie financière, la SGP peut instituer une coopération fructueuse avec les collectivités porteuses d'un SERM. Elle pourra ainsi plus rapidement contractualiser avec les collectivités des marchés sous le régime de la coopération public-public prévue à l'article L. 2511-6 du Code de la commande publique. Dans ce dispositif, les collectivités conserveront le pilotage de la démarche globale au sein de la structure locale de gouvernance.

➤ Faciliter l'intervention de la SGP au titre de la maîtrise d'ouvrage

La première option est écartée dans le cas où la SGP est appelée à co-financer la réalisation du SERM. En effet, le recours à un mandat de maîtrise d'ouvrage placerait alors la SGP dans une situation ambiguë, celle-ci assurant le rôle de mandataire et de financeur du mandant.

Aussi, la solution préconisée consiste à autoriser la SGP à suppléer une collectivité pour exercer sa compétence de maître d'ouvrage, dans le seul cas où la collectivité lui en fait la demande et justifie son besoin, suivant le principe retenu à l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (Solidéo). Les dispositions de l'article L. 2422-12 du code de la commande publique pourraient être mises en œuvre pour lui transférer d'autres maîtrises d'ouvrages nécessaire à la réalisation du SERM.

➤ Piloter l'encours de la dette SERM portée par la SGP

Compte tenu des investissements dans les infrastructures qui pourraient être consentis pour déployer les SERM (de quelques centaines de millions à la dizaine de milliards d'euros par SERM), les dispositifs reposant sur l'endettement des collectivités

au travers des outils traditionnels, quand bien même elles se verraient affectataires de recettes fiscales dédiées pourraient ne pas être suffisants au regard des règles s'imposant à elles en matière de capacité de désendettement (encours de la dette/épargne brute). Par ailleurs, l'Agence France Locale n'a pas l'assise financière pour intervenir sur de tels montants ; et la banque des territoires comme la BEI n'interviennent qu'à côté d'autres prêteurs. Les options s'orientent donc vers des dispositifs « déconsolidant » au cas par cas, qui permettent d'étaler la charge de la dette et de respecter les ratios de solvabilité budgétaire, sans présenter de risque financier trop important pour les collectivités qui les sollicitent.

Afin de ne pas multiplier les créations d'établissements publics locaux, et dans l'hypothèse où les emprunts contractés bénéficieraient de la garantie de l'État, l'option privilégiée est de mutualiser les émissions obligataires en recourant à une unique structure émettrice de la « dette SERM », à l'assise financière robuste et connue des marchés financiers. Le recours à la SGP devrait permettre aux projets de SERM d'accéder à de meilleures conditions de crédit, d'assurer la liquidité des titres émis, et de simplifier la coordination des émissions obligataires entre l'État et son EPIC.

L'intervention de la SGP sur les marchés financiers au titre des SERM est cependant susceptible d'interférer avec les conditions de refinancement du GPE. Compte tenu des impacts potentiels, tant en volume qu'en taux, sur la « dette GPE », et en l'absence de critères définis par la loi n°2023-1269 du 27 décembre 2023, il apparaît nécessaire d'encadrer son intervention financière au titre des SERM en précisant les conditions à remplir par elle-même et par les collectivités pour autoriser son intervention.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie d'une part, les articles L. 1215-8 et L. 2111-13 du code des transports, et d'autre part, les articles 7, 20-3 et 20-4 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article respecte les objectifs de l'article 11 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le texte facilitera le recours à l'expertise acquise sur les SERM par la SGP pendant la phase de préfiguration. Elle aurait potentiellement un léger avantage concurrentiel sur les sociétés de conseil et autres bureaux d'études dans le cas où elle poursuivrait son intervention pour le compte de collectivités l'ayant déjà mobilisée préalablement.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le texte ne prévoit pas de modifier l'organisation de la SGP. Elle devra par contre mettre en place une comptabilité analytique à même de rendre compte de son exposition financière au titre du GPE et au titre des SERM.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

San objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le texte prévoit qu'une collectivité exerçant la compétence de maître d'ouvrage puisse librement décider de s'en dessaisir au profit de la SGP, pour les seuls ouvrages entrant dans le périmètre d'un SERM. Les biens sont ensuite rétrocédés à la collectivité selon des modalités définies par convention. Une collectivité s'étant vu transférer la maîtrise d'ouvrage d'une autre collectivité par une convention signée sur le fondement de l'article L. 2422-12 du code général des collectivités territoriales ne peut transférer la maîtrise d'ouvrage à la SGP.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

Sans objet.

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le texte doit permettre de renforcer l'efficacité des propositions de SERM en matière d'intermodalité et de multimodalité, condition nécessaire au report modal des mobilités longues du quotidien vers les transports collectifs. En ce sens, il doit augmenter l'offre de mobilité et participer à redonner du pouvoir d'achat aux habitants du périurbain.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Les SERM répondent à un triple objectif i) de justice sociale et pouvoir d'achat ii) écologique, dans la mesure où il s'agit de susciter un report modal vers les mobilités collectives et actives décarbonées, iii) et d'égalité des territoires, en contribuant à un aménagement équilibré entre centralité, communes périurbaines et villes moyennes.

Après deux ans de phase de préfiguration, il ressort que l'appui apporté aux collectivités par la SGP est facteur d'accélération pour la mise en œuvre des SERM, politique publique ciblée sur les mobilités longues du quotidien, segment parmi les plus émetteurs de gaz à effet de serre du mode routier. Son action est donc favorable au report modal et partant à la limitation voire la réduction des GES, même si d'autres

facteurs, comme indiqué dans le [rapport de l'IGF et de l'IGEDD sur le financement des AOM](#)⁴⁰ doivent être activés.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale relative à l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale relative à la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale relative à la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale relative à la lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Contrairement au Grand Paris Express, dont elle assure la maîtrise d'ouvrage, la SGP doit privilégier des solutions économes en matériaux comme en financement public ; cela passe par l'optimisation de l'utilisation des infrastructures existantes puis leur aménagement ; la création de nouvelles sections de ligne restant l'exception (un à deux territoires). La consommation foncière sera donc limitée.

4.4.7. Impacts sur les ressources

⁴⁰ En page 18 du rapport il est notamment indiqué que « le report modal ne peut efficacement être atteint sans contrainte sur l'usage de la voiture particulière ».

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale relative aux ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République française.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État fixera les conditions pour autoriser la Société des grands projets à s'endetter au titre de chacun des SERM.

CHAPITRE II – FINANCEMENT DES AUTORITES ORGANISATRICES DE LA MOBILITE

Article 12 – Indexation automatique des tarifs de transport en commun sur le niveau général des prix

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL⁴¹

La tarification des transports publics locaux relève intégralement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), le code des transports se bornant à édicter quelques principes généraux et à prévoir une réduction tarifaire pour les personnes aux ressources modestes :

- [Article L. 1221-12 du code des transports](#) (issu historiquement de l'article 7 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs) : le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, notamment celles de l'article L. 1221-3, par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect.
- [Article L. 1221-5 du code des transports](#) (issu du même article de la même loi) : l'autorité organisatrice définit la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant. Sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'Etat en matière de prix, elle fixe ou homologue les tarifs.
- [Article L. 1113-1 du code des transports](#) (issu de l'article 123 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) : les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures à un

⁴¹ Les chiffres mentionnés dans ce qui suit sont principalement issus des trois rapports suivants, que le lecteur est invité à consulter pour plus d'informations :

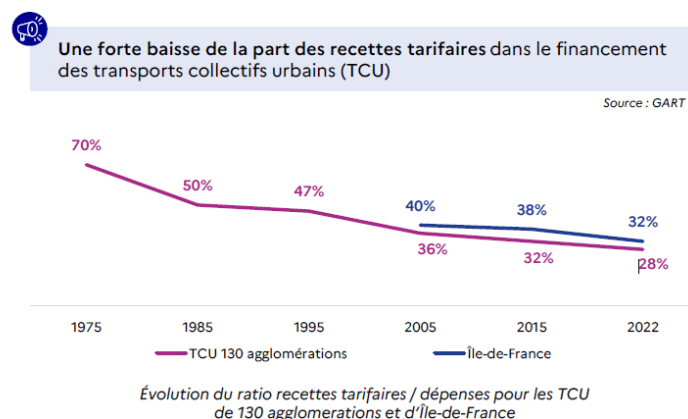
[Rapport de la Cour des Comptes sur "La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains"](#) - 15 septembre 2025 ;

[Rapport d'information du Sénat sur les "modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité \(AOM\)"](#) - n° 830 (2022-2023), déposé le 4 juillet 2023 ;

[Rapport de la conférence Ambition France Transports](#) - juillet 2025.

plafond fixé par la sécurité sociale bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50% sur leurs titres de transport, ou d'une aide équivalente.

Dans le cas des transports en commun urbains, la part de financement des coûts d'exploitation par les recettes des usagers des principaux réseaux de transport est passée de 75 % en 1975 à 50 % en 1995, pour diminuer progressivement à 28 % en 2022⁴².



Dans de nombreux pays européens, ce ratio s'élève entre 40 % et 60 %.

En Ile-de-France, les tarifs ont tendance à suivre l'inflation⁴³, avec par exemple une hausse de 1,9 % en 2024 pour le Navigo – et dans la durée :

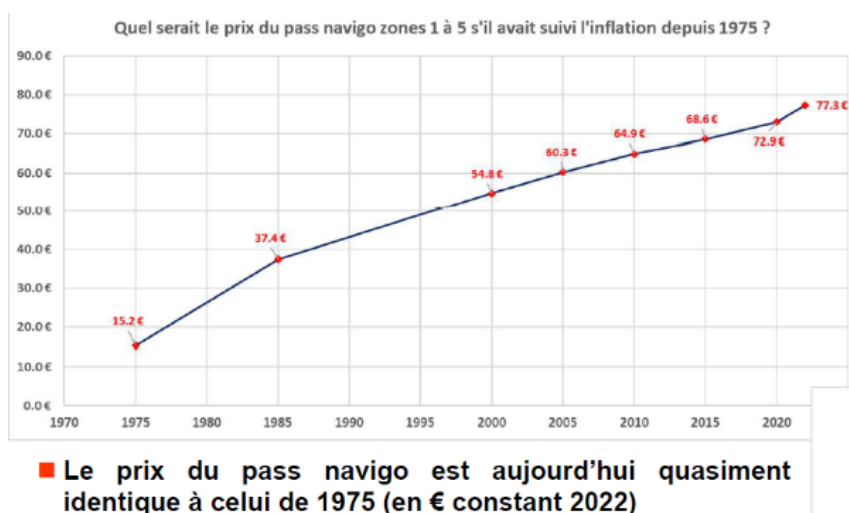
⁴² Les chiffres mentionnés dans ce qui suit sont principalement issus des trois rapports suivants, que le lecteur est invité à consulter pour plus d'informations :

[Rapport de la Cour des Comptes sur "La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains"](#) - 15 septembre 2025 ;

[Rapport d'information du Sénat sur les "modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité \(AOM\)"](#) - n° 830 (2022-2023), déposé le 4 juillet 2023 ;

[Rapport de la conférence Ambition France Transports](#) - juillet 2025.

⁴³ Hors réformes tarifaires, comme celle intervenue le 1^{er} janvier 2025 : <https://www.iledefrance-mobilites.fr/actualites/simplification-tarifs-transports-ile-de-france>



En revanche, c'est plus rarement le cas dans le reste de la France. Or, les recettes des transports publics urbains y représentent environ 1,5 Md€.

La Cour des Comptes, dans son rapport sur la contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains, souligne que « les évolutions tarifaires sont relativement espacées. Ainsi hors Île-de-France, sur la période 2011-2022 (soit 12 ans), pour les 27 réseaux disposant de métro ou de tramway (A+), le prix des tickets unitaires n'a été modifié en moyenne que tous les quatre ans, et tous les cinq-six ans pour les réseaux sans métro ni tramway des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) englobant plus de 100 000 habitants (A). Lorsqu'une hausse est appliquée, elle est très souvent comprise entre 5 % et 10 %. Ces éléments indiquent une évolution par à-coups, avec des longues périodes de stagnation, suivies de rattrapages soudains.

La plupart des mouvements tarifaires interviennent lorsque l'AOM estime qu'un ajustement est nécessaire, souvent à la suite d'une comparaison du niveau tarifaire avec les autres AOM de taille similaire ou pour prendre en compte l'évolution générale des prix (inflation). Ce type d'évolution est fait par délibération de l'AOM. La faible inflation pendant de nombreuses années a pu contribuer à limiter les augmentations tarifaires jusqu'en 2020. Quelques cas peuvent être soulignés : les réseaux de Nice, Saint Etienne, Valenciennes n'ont connu qu'une évolution du prix du ticket unitaire sur la période de 12 ans. En Île-de-France, un gel des tarifs a eu lieu entre 2017 et 2023.

Dans le cas d'une délégation contractuelle, une trajectoire d'évolution tarifaire est parfois précisée dans le contrat, par exemple par indexation sur des indicateurs de coûts (salaires, énergie, coût horaire du travail, etc.). ».

Toutefois, la Cour n'a identifié que trois réseaux (Lille, Brest et Caen) qui font ainsi évoluer leur tarification fréquemment, plus d'une année sur deux.

Au global, depuis 2015, les tarifs des transports publics ont augmenté en moyenne de +1,1 %/an en France⁴⁴, contre +1,84 %/an pour l'inflation⁴⁵. Selon l'[Union des transports publics et ferroviaires \(UTPF\)](#) (p. 23), le prix moyen d'un abonnement de transport entre 2013 et 2023 a baissé de 19%.

Cette baisse des tarifs en euros constants a pour effet de priver le secteur de financements qui seraient utiles pour améliorer l'offre de transports publics et ainsi décarboner la mobilité conformément aux objectifs nationaux et européens, mais aussi offrir davantage de possibilités de déplacement aux usagers, en particulier ceux qui ne sont pas motorisés.

Sur la base de ce constat, la [conférence Ambition France Transports](#) organisée au 1er semestre 2025 par le Ministre des transports a dégagé un consensus sur la nécessité d'augmenter progressivement la tarification des transports en commun afin de financer un surcroît d'offre et une amélioration de sa qualité. À titre illustratif, une hausse de 10 % des tarifs génèrerait, à l'échelle de l'ensemble des transports en commun urbains de province, des recettes de l'ordre de 150 M€ par an, selon le [rapport de la conférence](#).

Dans le cadre de l'atelier n° 1 relatif au modèle économique des Autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et des Services express régionaux métropolitains (SERM) auquel elle participait, la Fédération nationale des associations d'usagers de transports (FNAUT) s'est notamment montrée favorable à une hausse de la tarification dans les transports en commun si elle permet d'améliorer la qualité de l'offre et s'accompagne d'une tarification solidaire (cf. p. 19 du rapport de la conférence).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'organisation des transports publics locaux étant une politique décentralisée relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, la liberté d'administration des collectivités locales prévue à l'article 72 de la Constitution doit être respectée.

En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

⁴⁴ Source : le GART, qui précise qu'en « moyenne nationale, la hausse annuelle des tarifs entre 2015 et 2024 est estimée à 1,1 %, avec des disparités fortes selon les territoires. Les métropoles (+1,3 %) augmentent plus que les villes moyennes (+0,9 %). ».

⁴⁵ Cf. graphique de l'INSEE : $(0+0,2+1,0+1,9+1,1+0,5+1,6+5,2+4,9+2,0)/10 \approx 1,84\%$ par an

Sur la problématique considérée, aucune disposition des conventions internationales ou des recommandations des organisations internationales n'a été identifiée.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Le rapport de la conférence Ambition France Transports identifie d'autres pays, comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, qui ajustent leurs tarifs annuellement via des mécanismes de plafonnement indexés sur l'indice des prix à la consommation.

Ainsi par exemple, au Royaume-Uni, les tarifs ferroviaires sont fixés par les opérateurs mais plafonnés par l'Etat, avec une formule d'indexation fondée sur l'inflation des prix de détail. Avant la crise sanitaire, le taux de couverture des dépenses par les recettes (R/D) atteignait 98 %, contre 110 % en 2015. En Italie, la législation impose un taux de couverture d'au moins 35 % pour les services publics de transports locaux, bien que la moyenne observée soit de 30 %⁴⁶.

Si l'impact de la présente mesure ne peut être quantifiée à ce jour, il est néanmoins encourageant de constater que d'autres pays européens font le choix de mesures similaires.

Par ailleurs, une [publication du 28 février 2024 du Forum International des Transports](#) qui, comme la conférence Ambition France Transport, étudie comment améliorer le modèle économique des transports publics. Elle affirme qu'« *une meilleure politique tarifaire peut augmenter le financement par les usagers* » (p. 30) et que « *les tarifs moyens des transports publics sont trop bas* » (p. 32). La mesure proposée prend précisément en compte ce type de constats.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le rapport de la Cour des comptes conclut que les AOM ne font pas systématiquement évoluer leurs tarifs au niveau de l'inflation. Une mesure plus contraignante apparaît donc nécessaire au regard des objectifs poursuivis.

Selon l'[article 34](#) de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. A ce titre, une mesure contraignant davantage les collectivités apparaît relever du domaine de la loi.

⁴⁶ OCDE/ITF 2024, *The Future of Public Transport Funding*; Contribution écrite de Neology à l'atelier n° 1.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est d'améliorer le financement de ces transports publics, afin de développer ces transports publics au bénéfice de la transition écologique notamment⁴⁷. Pour l'Etat, il s'agit aussi de préserver un équilibre dans les différentes sources de financement de ces transports publics : recettes tarifaires, versement mobilité payé par les employeurs, et subventions publiques – afin notamment de préserver l'acceptation du versement mobilité par les employeurs, et la compétitivité des entreprises⁴⁸.

En effet, selon l'[article L. 1221-12 du code des transports](#), « *le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, notamment celles de l'article L. 1221-3, par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect.* », mais en pratique, comme l'a montré le rapport de la conférence Ambition France Transport, le dynamisme du versement mobilité a conduit nombre d'AOM à réduire progressivement la part des usagers au financement des transports en commun, substituant ainsi de fait les employeurs aux usagers dans le financement d'un système dont ils ne sont pourtant pas les premiers bénéficiaires.

En réponse à la crainte que la hausse des tarifs au niveau de l'inflation diminuerait le nombre d'usagers des transports publics, selon un rapport de l'ADEME, en moyenne, le coût annuel d'une voiture particulière (6 000 €) est près de 20 fois supérieur à celui lié à l'utilisation des transports publics (310 €). Si autant de nos concitoyens préfèrent utiliser leur voiture, ce n'est donc pas parce que les transports publics sont trop chers. Bien entendu, pour les personnes à faibles revenus, des réductions sont opportunes. Le Gouvernement encourage donc le recours à une tarification solidaire, qui prévoit des réductions ciblées fonction du revenu des ménages, tout en préservant les recettes tarifaires globales qui permettent de développer le réseau au bénéfice de tous les usagers actuels et potentiels.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

⁴⁷ Cf. la proposition 8 de la conférence Ambition France Transports : « Renforcer la contribution des usagers et des clients, en prenant en compte l'acceptabilité : augmenter progressivement la tarification des transports en commun (...) ».

⁴⁸ Basé sur la masse salariale, le versement mobilité renchérit le coût du travail

Il aurait pu être envisagé de recourir à du droit souple pour recommander aux AOM d'indexer le prix des transports sur l'inflation ou bien de mettre en place un dispositif national non contraignant incitant à l'indexation mais dont les AOM auraient pu se soustraire. Toutefois, ces options n'ont pas été retenues.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure retenue, qui instaure une revalorisation annuelle par défaut du prix des transports indexée sur le niveau général des prix, sauf en cas de décision contraire de l'AOM compétente. Cette mesure permet ainsi d'assurer un impact plus significatif et plus homogène sur la gestion des transports pour l'ensemble du territoire national.

Pour mémoire, alors même que les AOM ont pu déjà faire depuis longtemps le même constat⁴⁹ que la conférence Ambition France Transports et la Cour des Comptes en 2025, seules trois ont mis en place un mécanisme automatique d'indexation. La seule incitation, comme l'envisageait Philippe Duron dans son [rapport sur le modèle économique des transports collectifs remis au ministre en 2021](#) (voir sa recommandation n°23 sur l'indexation des tarifs) apparaît donc insuffisante⁵⁰.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article complète l'article L. 1221-5 du code des transports.

En prévoyant que les autorités organisatrices de la mobilité peuvent librement décider, par délibération, de s'écarter du tarif résultant de l'indexation automatique des tarifs sur l'inflation, le présent article ne porte pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales mentionné *supra*.

⁴⁹ Le GART, qui les fédère, constatait d'ailleurs lui-même en 2019 : « sur les 10 dernières années, tous les services publics ont augmenté leurs tarifs bien au-delà de l'inflation (+ 47 % pour les services postaux, + 34 % pour la collecte des ordures ménagères par exemple) alors, qu'en moyenne, ceux du transport public ont évolué sur une tendance inférieure à l'inflation. Comment justifier une telle différence ? Ainsi, l'absence de recettes tarifaires provenant des usagers bouleverse cet équilibre déjà fragile. » Source : <https://www.gart.org/actualite/les-enseignements-du-gart-sur-la-gratuite-des-transports-publics/>

⁵⁰ Cette recommandation invitait à publier des indices nationaux auxquels les AOM pourraient se référer, mais en l'absence d'indices dédiés, rien n'empêchait les AOM d'utiliser le niveau général des prix comme référence, comme le fait le présent article adopté en interministériel.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La mesure n'a pas d'impact identifié sur l'articulation de la loi avec le droit international et européen.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le chiffre d'affaire des entreprises des transports urbains et suburbains de voyageurs ou transports collectifs urbains (TCU), qui offrent des services de transport sur les routes (en bus) et/ou sur des infrastructures dédiées (métros, tramways), représente de l'ordre de 10 Md€ (9,5 Md€ en 2022, selon les [chiffres clefs du transport, édition 2025](#)). L'[UTPF](#) estime à 360 000 le nombre d'emplois directs et indirects générés par le transport public urbain et ferroviaire en France, dont plus de 100 000 pour les seuls emplois directs dans les réseaux de transport urbain ([donnée 2020](#) : 103 000).

Il s'agit donc d'un pan important de l'économie française, dont les emplois sont pour la plupart non délocalisables, et relèvent de groupes français ou européens.

La disposition vise à améliorer le modèle économique de ces transports publics afin de développer davantage d'offre, ce qui permettra d'augmenter le nombre de ces emplois, sans compter le gain économique pour les ménages et entreprises qui utiliseront l'offre de transport supplémentaire créée (en effet, ils ne le feront que s'ils y gagnent).

En prenant l'hypothèse conservatrice d'une hausse moyenne des tarifs en France (hors Ile-de-France) de 1,1% par an, une indexation des tarifs sur l'inflation y augmenterait les tarifs de 0,74% supplémentaires par an (en supposant négligeable le nombre d'AOM s'y opposant), soit $1,5 \text{ Md€} \times 0,0074 = 11,1 \text{ M€}$ de recettes tarifaires supplémentaires globales. Ces gains se cumulant d'année en année, au bout de 10 ans la mesure dégagerait environ 111 M€ de financement supplémentaire pour les transports publics de province.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les entreprises étant tenues de rembourser à leurs salariés abonnés aux transports publics pour leurs déplacements domicile-travail au moins la moitié du prix de l'abonnement, elles devront veiller à adapter la prise en charge à l'évolution des tarifs de ces abonnements.

La mesure leur bénéficiera dans la mesure où elle réduira le risque de substitution progressive du versement mobilité à la participation des usagers (évolution observée

ces dernières décennies, qui suscite de la part des AOM des demandes d'augmentation du plafond du versement mobilité).

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Les recettes tarifaires des transports publics étant soumises à la TVA au taux de 10%, la mesure rapporterait à l'Etat environ 11 M€ par an au bout de 10 ans (cf. calcul figurant au §4.2.1).

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sauf décision contraire de l'AOM, les particuliers usagers des transports en commun subiront une hausse des tarifs des transports publics, mais pas plus que l'inflation. Elle aura, en outre, l'avantage d'être régulière (actualisation annuelle) et non brutale.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Pour les AOM qui ne souhaitent pas augmenter les tarifs des transports publics, la mesure n'est pas bloquante, toutefois elle les oblige à prendre une délibération.

A contrario, pour les AOM qui souhaitent préserver la part des recettes tarifaires dans le financement des transports publics, la mesure est bénéfique dans la mesure où elle leur épargne le coût politique d'une délibération annuelle d'augmentation des tarifs.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La mesure n'a pas d'impact spécifique, les tarifs étant applicables aux personnes en situation de handicap évoluant comme les autres, sauf décision contraire de l'AOM.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

La mesure n'a pas d'impact spécifique, les tarifs étant applicables aux jeunes évoluant comme les autres, sauf décision contraire de l'AOM.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le présent article vise à améliorer le financement des transports publics, afin de développer ces transports publics au bénéfice de la transition écologique notamment et du développement du cadre de vie.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La mesure permettra de financer le développement de l'offre de transport publics et donc le report modal vers ceux-ci, qui émettent moins de CO₂, notamment lorsqu'ils sont électrifiés.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article permettra de financer le développement de l'offre de transport publics et donc le report modal vers ceux-ci, qui émettent moins de polluants, notamment lorsqu'ils sont électrifiés, que la voiture individuelle.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas à la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

Par ailleurs, une concertation a eu lieu avec les associations de collectivités et d'usagers et les fédérations professionnelles dans le cadre de la [conférence Ambition France Transports](#). Ainsi, étaient représentées dans l'atelier n° 1 relatif au modèle économique des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et des services express régionaux métropolitains (SERM) :

- La fédération nationale des associations d'usagers de transports (FNAUT) ;
- Les associations d'élus (AMF, Intercommunalités de France, Groupement des autorités responsables de transport (GART), Régions de France, France Urbaine) ;
- Les fédérations professionnelles suivantes : Union des transports publics et ferroviaires (UTPF), Mouvement des entreprises de France (MEDEF), Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV).

La fédération nationale des associations d'usagers de transports (FNAUT) s'est notamment montrée favorable à une hausse de la tarification dans les transports en commun si elle permet d'améliorer la qualité de l'offre et s'accompagne d'une tarification solidaire (cf. p. 19 du rapport de la conférence).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Le décret d'application de la mesure précisera à quelle date l'obligation rentrera en vigueur. Ce texte devra prévoir un temps suffisant aux autorités organisatrices, et à leurs exploitants, pour s'adapter.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique sur l'ensemble du territoire hexagonal. S'agissant de l'application dans les collectivités ultramarines, il s'applique suivant les principes généraux d'application du code des transports aux collectivités d'outre-mer prévus aux articles L. 1801-1 et L. 1801-2 de ce code.

5.2.3. Textes d'application

Les modalités d'application de l'indexation des tarifs seront précisées par décret en Conseil d'État.

CHAPITRE III – SIMPLIFIER ET AMELIORER L’OFFRE DE SERVICE POUR LES VOYAGEURS

Article 13 – Adaptation du comité des partenaires : renforcement sur le volet tarification/modèle économique et clarification de la gouvernance et de l’information financière

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL⁵¹

La [loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités \(LOM\)](#) a modifié le code des transports en y insérant l’article L. 1231-5 qui crée le « comité des partenaires », instance que doit constituer chaque autorité organisatrice de la mobilité (AOM), qu’elle soit régionale ou locale, afin d’associer les acteurs locaux à la gouvernance des politiques de mobilité.

L’objectif est d’organiser un dialogue régulier entre l’AOM, les usagers et habitants, les employeurs et, plus généralement, les acteurs économiques et sociaux du territoire, et ainsi d’instaurer une gouvernance plus participative de la mobilité.

Le comité vise à garantir un dialogue permanent entre les autorités organisatrices de la mobilité, les usagers et habitants et les employeurs, qui sont à la fois financeurs, à travers les recettes ou les impôts locaux dont le versement mobilité, et bénéficiaires des services de mobilité mis en place, et de permettre ainsi une meilleure compréhension collective des enjeux liés à la mise en place de services de mobilité.

Avant la LOM, un décret en Conseil d’Etat avait déjà institué un « comité des partenaires du transport public », toutefois ce comité destiné aux grandes agglomérations revêtait un caractère facultatif. La LOM a rendu le comité obligatoire pour toutes les AOM, et concomitamment supprimé la disposition réglementaire⁵².

⁵¹ Les chiffres mentionnés dans ce qui suit sont issus des trois rapports suivants, que le lecteur est invité à consulter pour plus d’informations :

- [Rapport de la Cour des Comptes sur “La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains”](#) - 15 septembre 2025 ;
- [Rapport d’information du Sénat sur les “modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité \(AOM\)”](#) - n° 830 (2022-2023), déposé le 4 juillet 2023 ;
- [Rapport de la conférence Ambition France Transports](#) - juillet 2025.

⁵² Ainsi, l’[article R. 1231-4 du code des transports](#) a été abrogé en conséquence.

La loi d'orientation des mobilités de 2019 laisse à l'AOM le soin de fixer la composition et les modalités de fonctionnement du comité. Elle encadre néanmoins sa composition (« a minima des représentants des employeurs et des associations d'usagers ou d'habitants ») et fixe les cas où sa consultation est obligatoire :

- au moins une fois par an, et avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité ou de la politique tarifaire ;
- notamment sur la qualité des services et l'information des usagers mise en place ;
- et, pour les AOM locales :
- avant toute instauration ou évolution du taux du versement mobilité ;
- avant l'adoption de leur plan de mobilité.

Depuis, plusieurs lois sont venues préciser cette composition et ce fonctionnement.

En premier lieu, l'[article 141](#) de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets impose la participation d'habitants tirés au sort et prévoit que le comité peut être consulté à l'occasion de l'évaluation de la politique de mobilité et sur tout projet de mobilité structurant.

En deuxième lieu, l'[article 35](#) de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture prévoit que le comité peut aussi être consulté sur les plans que peuvent élaborer Ile-de-France Mobilités et les régions, autorités organisatrices du transport ferroviaire régional, sur la façon d'accroître et d'améliorer le transport de bicyclettes, ainsi que sur d'autres solutions encourageant l'utilisation combinée du train et de la bicyclette⁵³.

En troisième lieu, l'[article 2](#) de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (SERM) précise la composition du comité, qui doit désormais inclure, en plus des habitants tirés au sort, des « représentants des organisations professionnelles d'employeurs, des représentants des organisations syndicales de salariés, des représentants des associations présentes sur le territoire, notamment les associations d'usagers ou d'habitants ». Et l'[article 8](#) de la même loi précise que les SERM font partie des projets sur lesquels le comité peut être consulté.

Enfin, l'[article 118](#) de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 exige que « les représentants des employeurs disposent d'au moins 50 % des sièges au sein

⁵³ Plans prévus par les articles 5 et 6 du [règlement \(UE\) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021](#).

du comité », et renforce les exigences de consultation du comité : au moins deux fois par an, sur l'offre de mobilité existante et projetée, mais aussi sur le taux de couverture des dépenses d'exploitation des services de mobilité par les recettes tarifaires, sur le niveau de contribution financière des employeurs dans le cadre du versement mobilité, sur la qualité des services et sur l'information des usagers mise en place.

La composition fixée par la loi n'étant pas limitative, l'AOM peut associer d'autres partenaires en fonction des spécificités locales : opérateurs de transport, chambres consulaires, collectivités territoriales, associations environnementales, etc.

La bonne association des employeurs constitue un élément essentiel du comité des partenaires dès lors qu'en France, le financement des mobilités s'appuie largement sur leur contribution au travers du versement mobilité, impôt levé par l'AOM et assis sur la masse salariale des entreprises publiques et privées de 11 salariés et plus. Il représente ainsi la moitié des recettes totales des AOM (près de 40 % en Île-de-France).

A contrario, en France, le taux de contribution des usagers est globalement faible en comparaison européenne.

Les chiffres mentionnés ci-après sont principalement issus du rapport précité de la Cour des Comptes sur « la contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains » du 15 septembre 2025 et du rapport de la conférence Ambition France Transports de juillet 2025.

En 2019, les recettes commerciales des réseaux de transports publics, qui traduisent la contribution des usagers au financement du système, s'élevaient à 1,5 milliard d'euros, soit 17 % des recettes totales hors emprunt (et 15 % emprunt inclus). Au cours des dernières décennies, la part de ces ressources suit une tendance baissière, puisqu'elle s'élevait à 70 % en 1975, à 50 % en 1995 et encore à 21 % en 2000, qui s'explique à la fois par le dynamisme du versement mobilité et les politiques tarifaires décidées par les AOM. En comparaison, le taux de participation des usagers au financement des transports du quotidien s'élèverait à 60 % en Espagne et en Suisse, 50 % aux Pays-Bas, entre 40 % et 50 % en Allemagne, un peu plus de 30 % en Belgique et en Italie. La part de financement des usagers est également majoritaire au Royaume-Uni et atteint 73 % à Londres. Les tarifs moyens et en particulier celui des abonnements n'a en moyenne que faiblement évolué dans les années récentes.

Le recours au versement mobilité a contribué à basculer vers les entreprises le financement de l'exploitation des transports. L'obligation pour les employeurs de rembourser au moins la moitié du prix de l'abonnement domicile-travail de leurs salariés empruntant les transports publics a par ailleurs favorisé les abonnements, et donc les usagers réguliers au détriment des occasionnels, ce qui permet de fidéliser les premiers mais n'est pas favorable à la conquête de nouveaux clients. La

participation des usagers aux coûts d'exploitation a chuté à 28 % en 2023 (voire 25 % en intégrant la participation employeur), contre 70 % en 1975.

La gratuité des transports publics peut se justifier socialement dans certains territoires non soumis à la congestion automobile, les usagers des transports publics étant essentiellement les usagers à faibles revenus et non motorisés. Néanmoins, celle-ci apparaît à l'inverse socialement régressive dans les grandes agglomérations, en faisant supporter par l'ensemble de la collectivité la gratuité des ménages pouvant payer le prix du transport. De surcroît, la baisse de recettes qu'elle induit dégrade la capacité à financer le choc d'offre. Enfin, les études disponibles ne démontrent pas son efficacité sur la baisse du trafic automobile. Seuls 2 % des usagers identifient la gratuité comme un levier de changement modal, contre 23 % pour le développement de l'offre. Pour autant, elle séduit de plus en plus avec collectivités de taille moyenne voire importante qui l'ont mis en place (Dunkerque et Montpellier).

L'évolution substantielle des politiques tarifaires, son impact sur le financement des transports publics et les effets tant sur le report modal ne font pas l'objet d'une évaluation approfondie qui pourrait par ailleurs être soumise et discutée en amont avec l'ensemble des parties prenantes.

La [conférence Ambition France Transports](#) organisée au 1er semestre 2025 par le Ministre des transports a mis en évidence la nécessité de mieux mobiliser le levier tarifaire afin de financer le nécessaire développement des transports en commun.

La Cour des comptes, dans son [rapport sur la contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains de septembre 2025](#), recommande ainsi aux AOM de fournir sous une forme accessible au public les informations sur les coûts, le financement et le taux de fréquentation des transports collectifs urbains ainsi qu'une évaluation socioéconomique ex ante et ex post des changements tarifaires significatifs.

La tarification relevant de chaque autorité organisatrice de la mobilité (AOM), le comité des partenaires placé auprès d'elle, qui réunit à la fois les utilisateurs de ces services et leurs financeurs (AOM mais aussi employeurs, via le versement mobilité notamment), apparaît fournir le bon cadre pour en débattre.

En conclusion, il apparaît nécessaire de compléter encore le dispositif législatif relatif au comité des partenaires afin de prendre en compte la recommandation de la conférence Ambition France Transports de mieux mobiliser le levier tarifaire.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'organisation des transports publics locaux étant une politique décentralisée relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, la liberté d'administration des collectivités locales (article 72 de la Constitution) doit être respectée.

C'est le cas actuellement puisque la loi encadre la concertation locale mais laisse une grande latitude aux AOM pour sélectionner les membres du comité des partenaires et dans la manière dont elle organise les échanges avec ceux-ci.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

L'association des parties prenantes aux politiques de mobilités locales est largement répandue. Elle peut se faire à l'occasion de l'élaboration d'un document de planification comme le SUMP – *sustainable urban mobility plan* – l'équivalent du plan de mobilité en France. Ainsi le guide européen qui vise à promouvoir les SUMP en Europe prévoit une telle association.

Toutefois, la spécificité du modèle français en matière de financement des transports comme indiqué au 1.1 explique la nécessité d'un dialogue renforcé avec les employeurs.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'évolution du fonctionnement du comité des partenaires, afin de préciser d'une part la représentation des employeurs, et d'autre part les objets qui lui sont soumis pour avis, tels que l'évaluation socio-économique des réformes tarifaires, le rapport entre les ressources et les dépenses, relève de la loi.

Selon l'[article 34](#) de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. A ce titre, la mesure proposée ayant un caractère contraignant vis-à-vis des collectivités territoriales ou de leurs groupements, elle apparaît relever du domaine de la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Par cette disposition, le Gouvernement entend renforcer et éclairer le dialogue local avec les parties prenantes sur la politique tarifaire et plus généralement sur le modèle économique du transport public, car c'est bien au niveau local que l'équilibre doit être discuté et trouvé, au-delà des grands principes posés dans le cadre de la conférence Ambition France Transports.

En l'état, l'article L. 1231-5 du code des transports prévoit déjà deux types de sollicitation du comité :

- en continu, pour suivre l'évolution du modèle économique et vérifier l'adéquation des dépenses et des recettes, mais aussi la pertinence de l'offre
- en préparation des réformes, qu'elles portent sur l'offre (renforcement, développement d'offre nouvelle...), ou sur le taux du versement mobilité.

La dernière modification opérée par la loi de finances pour 2025 a renforcé le suivi en continu mais a entraîné la suppression de la mention sur les réformes tarifaires des cas méritant une consultation *a priori*, alors que la rédaction précédente mentionnait, dans le premier alinéa, la nécessité de consulter le comité « *avant toute évolution substantielle (...) de la politique tarifaire* ».

Or, s'il est utile d'évaluer l'impact de la tarification dans la durée, il est encore plus utile d'évaluer l'impact d'une réforme tarifaire avant sa mise en œuvre, sous peine de prendre des décisions préjudiciables au modèle économique des transports publics mais difficiles à remettre en cause *a posteriori* – l'instauration de la gratuité en étant l'exemple le plus emblématique.

La première amélioration visée par le présent article consiste donc à réintroduire ce principe, à la fin du quatrième alinéa de l'article L. 1231-5, ce qui permet de le relier au cas d'évolution du versement mobilité. En effet, un des inconvénients de la baisse des tarifs, ou de l'augmentation de ceux-ci en deçà de celle des coûts, constatées en moyennes ces dernières années est de reporter l'effort sur les employeurs en pressant le législateur d'augmenter les taux plafonds du versement mobilité, comme les débats de la loi de finances l'illustrent chaque année. Les rapports susmentionnés de la conférence Ambition France Transports et de la Cour des Comptes ont mis en évidence cette substitution, au fil du temps, des employeurs aux usagers dans le financement des transports publics locaux.

La seconde amélioration vise également à prendre en compte les recommandations de ces rapports en ce qui concerne le suivi en continu du modèle économique. A cette fin, il est demandé aux AOM de plus de 100 000 habitants, en cohérence avec les seuils de population du versement mobilité définis par le code général des collectivités territoriales de documenter leur modèle économique afin d'améliorer son appréhension par les membres du comité, en lui soumettant un rapport tous les ans.

Par rapport à la formulation déjà étoffée du troisième alinéa de l'article L. 1231-5 résultant de la loi de finances pour 2025, les ajouts portent sur le formalisme (un rapport, et pas seulement quelques diaporamas ou tableaux de chiffres) mais aussi et surtout sur le contenu : alors que l'alinéa susmentionné n'oblige à produire que deux ratios (taux de couverture des dépenses d'exploitation des services de mobilité par les recettes tarifaires d'une part, le versement mobilité d'autre part), le rapport demandé à l'article L. 1231-8 oblige à expliciter les dépenses, en distinguant fonctionnement et investissement, et les recettes, en distinguant les recettes tarifaires et le versement mobilité. L'ajout le plus manifeste concerne les investissements, non mentionnés dans le troisième alinéa actuel, et qui de fait induisent des calculs plus complexes mais revêtent une importance particulière dans les grandes agglomérations qui réalisent des transports en commun en site propre (bus à haut niveau de service, tramway, métro), alors que les investissements d'un petit réseau se limitent au renouvellement régulier des bus, quand celui-ci n'est pas directement pris en charge par l'exploitant. Les grandes agglomérations ayant à la fois un besoin accru et davantage de moyens pour établir un tel rapport incluant les investissements, l'obligation cible les AOM de plus de 100 000 habitants, en cohérence avec les seuils du versement mobilité définis par le code général des collectivités territoriales.

Enfin, la mesure vise également à faciliter la mise en place du comité des partenaires par l'AOM : en effet, suite aux évolutions apportées successivement par la loi SERM et la loi de finances pour 2025, la formulation actuelle de l'article L. 1231-5⁵⁴ du code des transports semble imposer que 50% des sièges doivent revenir à des représentants d'organisations patronales. Par le biais de leurs associations représentatives (GART et Intercommunalités de France), certaines AOM ont fait part à l'administration de difficultés à pourvoir 50% des sièges par ce moyen, mais aussi de leur souhait de pouvoir faire appel à des chefs d'entreprise non membres d'une organisation patronale. C'est notamment une demande des petites AOM. La rédaction proposée clarifie la possibilité de les comptabiliser dans le quota de 50%.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

⁵⁴ Article L. 1231-5 : « Ce comité comprend notamment des représentants des organisations professionnelles d'employeurs (...). Les représentants des employeurs disposent d'au moins 50 % des sièges au sein du comité.

L'option de rendre l'avis du comité des partenaires conforme a été écartée afin de ne pas faire peser de contrainte excessive sur la liberté de décision de l'AOM, en vertu du principe de libre administration des collectivités posé par l'article 72 de la Constitution.

L'option d'imposer une évaluation *ex ante* de toute modification substantielle des tarifs comme la gratuité a également été envisagée mais écartée car elle ne garantissait pas le dialogue local sur le modèle économique des transports publics une fois le rapport réalisé – sans compter la difficulté de définir le périmètre de l'obligation, même la gratuité étant souvent réservée à une partie seulement des usagers.

L'option consistant à rendre obligatoire le budget annexe pour toutes les AOM a été envisagée afin d'harmoniser les pratiques et de renforcer la transparence pour les parties prenantes sur les dépenses et recettes allouées à la politique des transports. Néanmoins, le même objectif pouvant être atteint par la simple publication d'un rapport sur les équilibres financiers de la politique des transports, cette solution a été préférée, tout en limitant l'obligation aux AOM de plus de 100 000 habitants.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure proposée s'appuie sur deux dispositifs existants : le comité des partenaires (L. 1231-5 du code des transports) et le compte de déplacements (L. 1231-8 du même code), qu'elle modifie de manière à renforcer le rôle du premier en matière de tarification et de modèle économique, en s'appuyant notamment sur une information financière redéfinie à partir du second.

Par ailleurs, elle simplifie le seuil de population du second dispositif, et clarifie et la composition du premier en élargissant explicitant que la notion de représentant des employeurs ne se limite pas aux seules organisations professionnelles.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les modifications de l'article L. 1231-5 du code des transports consistent d'une part à :

- clarifier la possibilité de prendre en compte des représentants des employeurs non issus des organisations professionnelles, pour le respect du quota de 50% des sièges ;

- rétablir un cas de consultation obligatoire du comité (réforme tarifaire substantielle) sur la base d'une évaluation socio-économique *ex ante* - une évaluation *ex post* lui étant également présentée au bout de 3 ans ;

D'autre part, les modifications de l'article L. 1231-8 du code des transports consistent à :

- simplifier le calcul du seuil de 100 000 habitants (cf. §4.2.7) ;
- remplacer le « compte déplacements », par un rapport sur les moyens et ressources dévolus à la mise en œuvre de la compétence d'organisation de la mobilité par un rapport sur les moyens et ressources dévolus à la mise en œuvre de la compétence d'organisation de la mobilité.

Le présent article respecte la Constitution et notamment son article 72 relatif à la libre administration des collectivités. En effet, tout en précisant le cadre de la concertation locale, elle laisse une grande latitude aux AOM pour sélectionner les membres du comité des partenaires et dans la manière dont elle organise les échanges avec ceux-ci.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La mesure n'a pas d'impact identifié sur l'articulation de la loi avec le droit international et européen.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le chiffre d'affaire des entreprises des transports urbains et suburbains de voyageurs ou transports collectifs urbains (TCU), qui offrent des services de transport sur les routes (en bus) et/ou sur des infrastructures dédiées (métros, tramways), représente de l'ordre de 10 Md€ (9,5 Md€ en 2022, selon les [chiffres clefs du transport, édition 2025](#)). L'[UTPF](#) estime à 360 000 le nombre d'emplois directs et indirects générés par le transport public urbain et ferroviaire en France, dont plus de 100 000 pour les seuls emplois directs dans les réseaux de transport urbain ([donnée 2020](#) : 103 000).

Il s'agit donc d'un pan important de l'économie française, dont les emplois sont pour la plupart non délocalisables, et relèvent de groupes français ou européens.

La disposition vise à améliorer le modèle économique de ces transports publics afin de développer davantage d'offre, ce qui permettra d'augmenter le nombre de ces emplois, sans compter le gain économique pour les ménages et entreprises qui

utiliseront l'offre de transport supplémentaire créée (en effet, ils ne le feront que s'ils y gagnent).

Cependant, son effet étant doublement indirect (d'une part, elle doit favoriser une meilleure mobilisation du levier tarifaire, mais ce n'est pas automatique et dépend *in fine* des décisions des AOM localement ; d'autre part, la hausse des tarifs n'entraîne pas nécessairement une croissance de l'offre, car celle-ci dépend des AOM, ni même des recettes, car une hausse trop importante pourrait dissuader certains usagers d'emprunter les transports publics), il peut difficilement être estimé *a priori*.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'impact visé est double : d'une part, une politique de mobilité qui intègre mieux les enjeux de développement de l'offre de transport public au bénéfice du tissu économique et de l'attractivité des entreprises, et d'autre part, une contribution plus équilibrée entre entreprises, usagers et habitants au financement des mobilité, afin de préserver la compétitivité des entreprises.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le présent article permet une plus grande transparence et un dialogue renforcé avec les usagers des transports en matière tarifaire, ainsi qu'avec les associations et syndicats représentatifs.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article accroit, certes, les exigences vis-à-vis, d'une part, des AOM qui envisagent une réforme tarifaire substantielle : celles-ci devront désormais consulter préalablement leur comité en lui exposant les impacts socio-économiques prévisibles de cette réforme, et lui présenter une évaluation *a posteriori* dans un délai de trois ans, et d'autre part, des AOM de plus de 100 000 habitants, qui devront soumettre

chaque année à leur comité des partenaires un rapport sur les moyens et ressources dévolus à la mise en œuvre de la compétence d'organisation de la mobilité.

Il ne devrait toutefois pas mobiliser beaucoup de moyens supplémentaires dans la mesure où les principes de bonne gestion imposent déjà à chaque AOM de suivre en continu les moyens et ressources dévolus à la mise en œuvre de sa compétence d'organisation de la mobilité, et à évaluer les impacts socio-économiques de toute réforme tarifaire avant sa mise en œuvre, et *a posteriori*.

Par ailleurs, inversement, le présent article donne aux autorités d'organisation de la mobilité plus de souplesse pour mobiliser les représentants des employeurs, et supprime une norme existante, au demeurant peu mise en œuvre : l'obligation de production par les agglomérations de plus de 100 000 habitants d'un compte de déplacements portant sur tous les modes des transports.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure modifie le mode de calcul du seuil de population considéré dans l'article L. 1231-8 (et qui détermine donc le périmètre de l'obligation de produire un rapport annuel sur les dépenses et recettes de l'AOM) : désormais, il s'agit de la population du ressort territorial de l'AOM (déjà prise en compte, dans le CGCT, pour définir le taux maximum du versement mobilité à l'[article L. 2333-67 de ce code](#)), et non de celui de l'agglomération, dont le périmètre est différent, et que le législateur avait sans doute choisi à l'origine par analogie avec le seuil obligeant l'AOM à réaliser un plan de mobilité (cf. [article L. 1214-3](#) du code des transports), pour lequel il se justifie davantage, dans la mesure où il objective des enjeux territoriaux – les deux types de mesures remontant à la [loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs](#) (articles [27-1](#) et [28](#) respectivement)

Cette simplification allégera le travail des services chargés de contrôler l'application de la loi en ce qui concerne cette obligation, comme les autres obligations mentionnées à l'article L. 1231-8 du code des transports⁵⁵. Elle permet également de mieux faire correspondre les obligations et les moyens : les AOM soumises aux obligations de l'article L1231-8 s'identifient à celles de la strate supérieure de population pour le calcul du taux plafond de versement mobilité – autrement dit celles qui peuvent lever ce versement au taux le plus élevé, hors Ile-de-France.

⁵⁵ Elaboration d'[outils d'aide aux décisions](#) publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité ; instauration d'un [service d'information](#), consacré à l'ensemble des modes de transports et à leur combinaison, à l'intention des usagers, en concertation avec l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les entreprises publiques ou privées de transports.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

En éclairant les enjeux de politiques tarifaires, la mesure permettra de mobiliser davantage ce levier tarifaire et ainsi de financer davantage d'offre de transport public au bénéfice notamment des personnes défavorisées – qui pourront par ailleurs continuer à bénéficier de réductions tarifaires, ciblées comme le recommande le rapport de la Cour des Comptes susmentionné.

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le comité des partenaires permet d'aborder les enjeux de mobilité pour les personnes en situation de handicap notamment en échangeant sur les priorités de mise en accessibilité du réseau de transport, les services de transport pour les personnes à mobilité réduite ou encore la réduction tarifaire pour ces personnes et leur accompagnant.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le comité des partenaires permet d'aborder les enjeux de mobilité attachés par exemple à la sécurité et à la lutte contre le harcèlement dans les transports.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Le comité des partenaires permet d'aborder les enjeux de mobilité pour les publics jeunes dans leur diversité (scolaires et étudiants, apprentis...).

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

En dégagant davantage de ressources pour développer l'offre de transport public, la mesure favorise le report modal vers des modes moins émissifs et atténue donc le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le comité des partenaires peut permettre d'aborder les enjeux d'adaptation du réseau de transport notamment en période de fortes chaleurs.

En tout état de cause, le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le déploiement des transports collectifs permet de limiter le trafic automobile et ainsi de diminuer la pollution correspondante.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le comité des partenaires peut permettre de mettre en lumière les enjeux d'articulation nécessaires des politiques d'urbanisme et d'aménagement avec les transports via l'accessibilité en transports en commun des lieux d'emploi, d'habitation et ainsi contribuer par un urbanisme plus resserré à limiter les besoins de déplacements comme la consommation d'espaces.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

Une concertation a eu lieu avec les associations de collectivités et d'usagers et les fédérations professionnelles dans le cadre de la [conférence Ambition France Transports](#). Ainsi, étaient représentées dans l'atelier n°1 relatif au modèle économique des Autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et des Services express régionaux métropolitains (SERM) :

- La fédération nationale des associations d'usagers de transports (FNAUT) ;
- Les associations d'élus (AMF, Intercommunalités de France, Groupement des autorités responsables de transport (GART), Régions de France, France Urbaine) ;
- Les fédérations professionnelles suivantes : Union des transports publics et ferroviaires (UTPF), Mouvement des entreprises de France (MEDEF), Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV).

La fédération nationale des associations d'usagers de transports (FNAUT) s'est notamment montrée favorable à une hausse de la tarification dans les transports en commun si elle permet d'améliorer la qualité de l'offre et s'accompagne d'une tarification solidaire (cf. p. 19 du rapport de la conférence).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article sur l'ensemble du territoire hexagonal.

Par ailleurs, il s'applique suivant les principes généraux d'application du code des transports aux collectivités d'outre-mer prévus aux articles L. 1801-1 et L 1801-2 de ce code.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 14 – Conventionnement entre collectivités territoriales et Etats limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le [règlement européen \(CE\) 1370/2007 modifié](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (connu comme le règlement sur les obligations de service public, « règlement OSP »)⁵⁶, fixe les conditions d'octroi de compensations aux opérateurs de transport par les autorités publiques compétentes pour la fourniture de services publics de transport d'intérêt général qui ne seraient autrement pas rentables sur le plan commercial. En définissant des obligations de service public relatives notamment aux lignes à desservir, aux points d'arrêts, à la fréquence des services, aux tarifs à appliquer, et en octroyant aux opérateurs de transport à qui elles en confient l'exécution une compensation en contrepartie des coûts supportés, ces autorités visent à garantir l'accès des voyageurs à des services publics de transport, par chemin de fer et autres modes ferroviaires et par route, *« qui soient notamment plus nombreux, plus sûrs, de meilleure qualité ou meilleur marché que ceux que le simple jeu du marché aurait permis de fournir »*⁵⁷. Les contrats de service public conclus entre les autorités compétentes et les opérateurs dans le respect des règles définies par ce règlement peuvent concerner, outre les modes ferroviaires et routiers, les services de transport public de voyageurs fluviaux et maritimes⁵⁸.

On entend par « *autorité compétente* », « *toute autorité publique, ou groupement d'autorités publiques, d'un ou de plusieurs États membres, qui a la faculté d'intervenir dans les transports publics de voyageurs dans une zone géographique donnée, ou tout organe investi d'un tel pouvoir* ». Le règlement distingue les « *autorités nationales compétentes* » des « *autorités locales compétentes* » dont « *la zone géographique de compétence n'est pas nationale* »⁵⁹.

Conformément à son article 1^{er}, paragraphe 2, les services publics de transport au niveau transfrontalier, qui couvrent des besoins de transport au niveau local et

⁵⁶ Cf. version consolidée : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02007R1370-20171224>.

⁵⁷ Article premier « objet et champ d'application du règlement OSP.

⁵⁸ Cf. article premier, deuxième paragraphe, du règlement OSP, et au chapitre 2.1.2 de la communication de la Commission sur des lignes directrices interprétatives concernant ce règlement ([2023/C 222/01](#)).

⁵⁹ Cf. définitions aux points b et c de l'article 2 du règlement OSP.

régional, sont fournis sous réserve de l'accord des autorités compétentes des États membres sur le territoire desquels les services sont fournis.

En France, l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes mentionnés à l'[article L. 1221-1](#) du code des transports⁶⁰ fournis au niveau local et régional relève uniquement d'autorités locales compétentes, au sens du règlement OSP. Il s'agit de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités territoriales qui, en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité (AOM), sont chargées d'organiser la mobilité dans leur ressort territorial en fonction des besoins identifiés, dans le cadre des compétences prévues par la loi aux [articles L. 1231-1 et suivants du même code](#).

Ce cadre juridique défini par la [loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités](#), dite « LOM », distingue les « AOM locales » et les « AOM régionales » définies respectivement à l'[article L. 1231-1](#) et à l'[article L. 1231-3](#) du même code.

Sont AOM locales les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et, si leurs communes membres leur ont transféré la compétence mobilité avant le 1^{er} juillet 2021, les communautés de communes. A défaut de ce transfert, la Région est AOM locale par substitution de ces dernières sur leur ressort territorial⁶¹. Une AOM peut transférer ses compétences à un syndicat mixte. Il peut s'agir de syndicats mixtes fermés (composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale) ou ouverts (qui autorisent la participation d'autres personnes morales de droit public, tels que les régions ou les départements) ainsi que des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux.

Suite à la LOM, les Régions ont systématiquement le statut d'AOM régionale sur l'ensemble de leur territoire. En revanche, les services inclus intégralement dans le ressort d'une AOM locale relèvent de la compétence de cette dernière, à l'exception des services ferroviaires.

En effet, en vertu de l'article [L. 2121-3 du code des transports](#), seules les Régions sont compétentes dans l'organisation de services ferroviaires d'intérêt régional, comprenant les services transfrontaliers.

⁶⁰ Ce qui exclut du champ d'application les services internationaux de transport aérien soumis à des obligations de service public mentionnés à l'article L. 6412-4 du code des transports, selon lequel l'Etat peut en déléguer l'organisation aux collectivités territoriales ou à une autre personne publique intéressée dans les conditions prévues à l'article 16 du règlement (CE) 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

⁶¹ Au 1^{er} janvier 2025, on dénombre en France plus de 1100 AOM locales, en plus des régions agissant comme AOM locales et AOM régionale (cf. [liste](#)).

Les AOM locales peuvent en revanche organiser des services publics réguliers de transport routier, des services assurés par « d'autres modes ferroviaires » (en employant le langage du règlement OSP) tels que le métro ou le tramway, dénommés en France « services guidés »⁶², ainsi que des services fluviaux ou maritimes.

Pour l'organisation de services publics de transport transfrontaliers, les collectivités territoriales intervenant en qualité d'AOM disposent de nombreux outils de coopération transfrontalière, avec notamment la signature de conventions de coopération transfrontalière ou la création de groupements de coopération transfrontalière dédiées à leur organisation et coordination.

Lorsque, dans le territoire limitrophe étranger les autorités publiques compétentes sont des « autorités locales » au sens du règlement OSP (par exemple, un groupement intercommunal, un *Land* allemand, une *Generalitat* espagnole ou, encore, une région belge ou italienne), l'AOM compétente en France peut, pour organiser et co-financer un service de transport transfrontalier, conclure une convention de coopération ou créer un groupement de coopération.

Or, à la différence de la France, dans certains pays limitrophes, les autorités compétentes pour l'organisation de services publics transfrontaliers au niveau local et régional ne sont pas uniquement des « autorités locales », comme c'est toujours le cas en Allemagne ou en Espagne et généralement en Italie, mais peuvent être des « autorités nationales » au sens du règlement OSP. C'est notamment le cas de la

⁶² « Services guidés » au sens de l'[article 19](#) du [décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés](#). Il existe aussi des « services mixtes » tels que les tram-trains, circulant sur un réseau guidé et en partie sur le réseau ferroviaire comme précisé par l'[article 49](#) du même décret, qui peuvent dès lors être organisés en coopération entre une AOM locale et la Région, en vertu de ses compétences ferroviaires.

Belgique⁶³, du Luxembourg⁶⁴, de la Suisse⁶⁵ et de la Principauté de Monaco⁶⁶, voire dans certains cas de l'Italie⁶⁷.

Dans ces cas, lorsque l'État voisin est lui-même directement compétent en matière de transport aucune possibilité de conventionnement direct n'existe avec l'AOM compétente en France, le conventionnement entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales françaises et un État n'étant pas permis par le code général des collectivités territoriales, sauf dans des exceptions strictement encadrées par la loi.

En effet, l'[article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT) dispose qu'une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger⁶⁸, sauf dans les cas prévus par la loi ou, sous réserve d'une autorisation préalable par le représentant de l'Etat dans la région, dans des cas spécifiques où la convention :

- met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'Etat ;
- a pour objet l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale et approuvé par la France en sa qualité

⁶³ En [Belgique](#), l'organisation des services publics ferroviaires, même urbains, relève de l'Etat fédéral (conformément à la [loi du 21 mars 1991](#) portant réforme de certaines entreprises publiques économiques) qui a attribué par [arrêté royal](#) le contrat de service publique à l'entreprise ferroviaire SNCB de début 2023 à fin 2032. En revanche, l'organisation des services non ferroviaires de transport de voyageurs relève de la compétence des trois Régions (wallonne, flamande, Bruxelles-Capitale).

⁶⁴ Au Luxembourg, le ministre chargé des transports est l'autorité compétente pour les services de transports publics ferroviaires, ainsi que routiers lorsqu'ils sont intercommunaux, destinés à couvrir les besoins de déplacement de personnes sur le territoire du Grand-Duché et sur les relations entre le Grand-Duché et les régions transfrontalières allemande, belge et française, conformément à la [loi du 5 février 2021](#) sur les transports publics.

⁶⁵ En Suisse, la Confédération est autorité organisatrice des lignes de transport régional de voyageurs par chemin de fer et par route conjointement aux Cantons en vertu du 1er alinéa de l'article 28 de la [loi du 20 mars 2009](#) sur le transport de voyageurs (LTV).

⁶⁶ Dans la Principauté, l'organisation des transports relève des compétences du Ministre d'Etat.

⁶⁷ L'Etat italien est l'autorité compétente par exemple des services ferroviaires transfrontaliers entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Ligurie puisque le ministère des transports italien considère que, dans la mesure où ces trains desservent trois pays, dont la Principauté de Monaco, leur intérêt dépasse le niveau local ou régional. Dans ce dernier cas, les régions italiennes frontalières en seraient les « autorités compétentes locales ».

⁶⁸ Ledit article L. 1115-5 disposait, dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 18 avril 2008, qu'« aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger ». Afin de réduire certains obstacles administratifs et réglementaires et encourager la coopération transfrontalière, des exceptions à ce principe ont été successivement introduites par la [loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale](#), la [loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles](#) et, enfin, la [loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional](#).

de membre ou de membre associé de ladite organisation ;

- met en place d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT), un groupement eurorégional de coopération (GEC), un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) ;
- met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interrégionale, autre qu'un GECT, GEC ou GLCT, quelle que soit sa dénomination.

Si cet article du CGCT permet aux AOM françaises, sous réserve d'une autorisation préfectorale préalable, de conclure une convention pour la création d'un groupement de coopération transfrontalière auquel est susceptible de participer un Etat étranger, cette solution apparaît inadaptée, trop complexe et coûteuse pour répondre à des besoins qui sont souvent relativement simples :

- l'organisation et le financement de services ferroviaires, guidés ou routiers prolongés sur le territoire voisin de quelques arrêts, voire parfois d'un seul ;
- la mise en place d'un accord tarifaire portant sur la reconnaissance mutuelle de titres ou abonnements de transport mono ou multimodaux, mis en place de part et d'autre de la frontière et subventionnés au bénéfice de certaines catégories de clients (par exemple, les travailleurs, les étudiants, les jeunes...) ou sur la création de tarifs uniques ;
- la mise en place et/ou l'utilisation partagée de certains équipements et installations liés à l'exploitation de transport ou au service des clients.

La création d'un groupement de coopération revient de fait à créer une nouvelle entité compétente, après avoir « découpé » les services de transport routier, guidé ou ferroviaire, organisés sous l'égide des autorités compétentes adhérentes de part et d'autre de la frontière, pour lui confier finalement uniquement la partie relative au service transfrontalier ou un aspect particulier de son exploitation ou de l'offre proposée aux usagers.

En outre, en vertu du dispositif prévu au 1° de l'article L.1115-5 précité du CGCT, l'Etat peut signer une convention internationale avec un Etat étranger afin d'autoriser une AOM locale ou régionale à conclure directement avec le même Etat étranger une « sous-convention » visant à sa mise en œuvre. L'accord international interétatique « principal » confierait explicitement à l'AOM cette possibilité compte tenu et dans la limite de ses compétences en matière d'organisation de transports publics au niveau local ou régional. Or, un tel *modus operandi*, impliquant la conclusion préalable d'un accord interétatique, paraît disproportionné au niveau de complexité et de durée de mise en œuvre pour des besoins parfois relativement simples et exigeant la définition d'un cadre de coopération transfrontalière dans un horizon temporel proche,

d'autant plus que l'Etat français n'intervient pas dans l'organisation de services de transport d'intérêt local ou régional.

Enfin, s'agissant de seuls services régionaux ferroviaires transfrontaliers, l'article [L. 2121-7 du code des transports](#) dispose que « *la région peut confier à l'attributaire d'un contrat relatif à des services de transport ferroviaire de voyageurs public la mission de conclure une convention avec le transporteur compétent de l'Etat voisin pour l'organisation de tels services* ». Or, cette solution apparaît inadaptée et difficilement compatible avec la disparition des monopoles nationaux et l'ouverture à la concurrence du secteur conformément au [règlement OSP](#) précité.

Concrètement pour s'inscrire dans ce cadre juridique, la région française devrait attribuer après mise en concurrence un contrat de service public jusqu'à la frontière à partir de laquelle l'Etat voisin devrait en attribuer un autre. Ces deux contrats subventionnés par les deux autorités compétentes comporteraient l'obligation que les deux transporteurs attributaires, si ce n'est pas le même, coopèrent pour assurer la continuité du service de part et d'autre de la frontière, en définissant le partage des recettes et des coûts d'exploitation et d'investissement, duquel dépend les subventions financières qu'ils vont percevoir distinctement par l'autorité organisatrice avec laquelle ils ont signé le contrat de service public.

Cette solution est d'autant plus complexe compte tenu du fait que la partie transfrontalière du service objet du contrat mis en concurrence par l'autorité organisatrice de transport ferroviaire d'intérêt régional peut ne concerner qu'un seul arrêt, comme illustre par exemple le cas de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA).

La région PACA a confié dans le cadre d'un contrat de service publique attribué après mise en concurrence à SNCF Voyageurs Sud Azur, une filiale de SNCF Voyageurs, l'exploitation depuis décembre 2024 (pour dix ans, prolongeable deux ans) des trains express régionaux (TER) desservant la ligne Grasse → Cannes → Nice → Monaco-Monte-Carlo → Menton → Vintimille. Or, comme expliqué, dans le respect de l'article L.1115-5 du CGCT, la région n'a pas le droit de conclure une convention relative à l'organisation et au subventionnement de la desserte des gares de Monaco et Vintimille directement avec les deux autorités compétentes nationales puisqu'il s'agit de la Principauté de Monaco, d'une part, et de l'Etat italien, d'autre part. Une solution de repli a été mise en œuvre avec la Principauté de Monaco qui a signé une convention directement avec SNCF Voyageurs à qui elle verse une contribution financière (qui vient en réduction de la subvention que SNCF Voyageurs demande à la région PACA). Cette coopération de facto via l'exploitant n'offre toutefois pas de cadre juridique permettant à la Région PACA et la Principauté de coorganiser, coordonner et co-financer ces services. Quant à l'Etat italien, une solution comparable est envisagée

sous réserve que l'Etat italien accepte d'attribuer directement un contrat de service public à SNCF Voyageurs circonscrit à l'exploitation du prolongement du service des TER PACA entre Menton et Vintimille. Il convient de souligner que cette solution n'est juridiquement envisageable que parce que, pour l'attribution d'un tel contrat (qui respecte une condition dite « de minimis »⁶⁹), le règlement OSP exempte l'Etat italien de l'obligation de passer par un appel d'offres. Là encore, il n'y aurait pas un cadre juridique permettant une réelle co-organisation des services transfrontaliers par la région PACA et l'Etat italien, alors que ce dernier la réclame.

En conclusion, les besoins de mobilité transfrontalière auxquels est confrontée l'action de certaines AOM françaises et leur positionnement géographique engendrent la nécessité de prendre en compte les Etats étrangers frontaliers disposant de compétence en matière de transports couvrant des besoins au niveau local et régional, parmi les acteurs intervenant dans le domaine de l'organisation des services publics de transport transfrontalier, et d'autoriser ces AOM à conclure directement une convention, sans passer par la création d'un groupement de coopération transfrontalière ou la conclusion systématique au préalable d'une convention interétatique par le Gouvernement français.

Conformément à l'interprétation du règlement OSP de la Commission européenne⁷⁰, une telle convention matérialiserait l'accord des autorités compétentes à la mise en place d'un service public de transport de voyageurs transfrontalier, ce qui constitue une condition préalable à sa fourniture.

Ainsi, la convention pourrait se limiter à une simple reconnaissance par la ou les autorités compétentes d'un pays du « statut de service public » au service de transport organisé par l'autorité compétente étrangère, sans nécessairement prévoir un co-financement. A défaut d'un tel accord, le service public transfrontalier envisagé *« ne peut pas être fourni en tant que service public sur le territoire relevant de la juridiction de l'Etat membre en question »*.

Dans des formes plus abouties, la convention entre l'AOM française et l'Etat étranger limitrophe, associé le cas échéant à d'autres autorités compétentes locales (comme par exemple en Suisse), préciserait notamment les obligations de service public définies conjointement par les autorités compétentes concernées pour l'ensemble du service, les modalités de partage de son subventionnement, les modalités de

⁶⁹ Condition dite « de minimis » : en-dessous d'un certain seuil de trafic ou de valeur financière du contrat, le règlement OSP permet l'attribution directe d'un contrat de service public

⁷⁰ Cf. chapitre 2.1.3 de la communication de la Commission sur des lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route ([2023/C 222/01](#))

coordination entre autorités adhérentes pour la gestion du contrat et le suivi de son exécution.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La conduite des relations internationales est une prérogative relevant de la compétence du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du Président de la République pour les traités et du Gouvernement pour les accords internationaux, sous couvert de l'[article 52](#) de la Constitution.

Si les outils juridiques mis à disposition des collectivités territoriales afin de faciliter leur action extérieure, généralement qualifiée de « coopération transfrontalière décentralisée », visent normalement les collectivités territoriales étrangères, les exceptions précitées encadrées par l'article L. 1115-5 du CGCT leur permettent de conclure, pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale, une convention avec un Etat étranger, dont la signature a été préalablement autorisée par le représentant de l'Etat, lorsque celle-ci met en place un groupement de coopération transfrontalière, ou lorsque celle-ci met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'Etat.

Dès lors, ce projet de loi qui vise à leur permettre également, sous le contrôle du représentant de l'Etat, la conclusion avec un Etat limitrophe d'un accord de coopération transfrontalière qui porte sur l'organisation et la coordination de services publics de transport transfrontaliers relevant de leurs compétences, s'inscrit dans le cadre constitutionnel, au vu en particulier des articles 88-1 et 72, et respecte le principe de valeur constitutionnelle selon lequel la conduite de relations extérieures de la France relève exclusivement de l'Etat conformément à l'[article 5](#) et au Titre VI de la Constitution.

D'une part, l'[article 88-1](#) de la Constitution rappelle que la République participe à l'Union européenne, notamment en vertu du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#). L'article 288 dudit traité prévoit que « pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis » en précisant par ailleurs que « le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre ».

D'autres part, l'[article 72](#) de la Constitution dispose, d'une part, que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon », d'autres part que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus » et, enfin, que « dans les collectivités territoriales de la République, le

représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. ».

Enfin, comme le constate le Conseil d'Etat dans son avis du 5 février 2026⁷¹, la convention envisagée par cet article de loi ne contient pas de dispositions contraires à la Constitution et, en particulier, ne méconnaît pas les règles fixées par son titre VI.

En effet, le Conseil d'Etat considère⁷² que la loi peut autoriser une collectivité territoriale à signer une convention avec un Etat étranger sous réserve que trois conditions soient satisfaites : (i) la convention ne doit pas comporter de clause contraire à la Constitution et, notamment, ne doit pas méconnaître les règles fixées par son titre VI qui définit les compétences respectives du Président de la République, du Gouvernement et du Parlement en matière de traités et accords internationaux ; (ii) cette convention doit respecter le principe de valeur constitutionnelle selon lequel la conduite des relations extérieures de la France relève exclusivement de l'Etat ; (iii) elle ne doit pas porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. A ce titre, elle ne doit pas affecter les compétences de l'Etat, ne doit permettre que la conclusion d'accords ayant un objet limité et doit prévoir que de tels accords sont soumis à un strict contrôle de l'Etat.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ([Convention de Madrid](#)) est un traité international du Conseil de l'Europe signée à Madrid le 21 mai 1980. Elle a été ratifiée par la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, dont les Etats concernés par la mise en œuvre de la mesure envisagée dans ce projet de loi (France⁷³, Belgique⁷⁴, Luxembourg⁷⁵, Suisse⁷⁶, Principauté de Monaco⁷⁷, Italie⁷⁸).

71 Cf. délibération n° 410454 de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat en date du 5 février 2026.

72 En cohérence avec une fiche de jurisprudence résumant les observations sous le bénéfice desquelles des collectivités territoriales peuvent conclure avec des Etats étrangers des accords instituant des groupements eurorégionaux de coopération (GEC), établie par le Conseil d'Etat lorsqu'il avait été saisi en 2011 en amont de l'adoption de la loi n° 2012-1471 du 28 décembre 2012 autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux GEC (cf. minute de l'Assemblée générale du 31 mars 2011, n° 385015).

73 Décret n° 84-432 du 4 juin 1984 portant publication de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980.

74 Cf. <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1986/07/31/1987015113/justel>.

75 Cf. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1982/11/29/n2/jo>.

76 Cf. <https://rm.coe.int/1680078b15>.

77 Cf. <https://legimonaco.mc/tnc/ordonnance/2007/11-23-1.413/>.

78 Cf. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1984-11-19;948>.

Considérée comme l'acte fondateur du cadre juridique de la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales en Europe, elle dispose à son article 2 que « la coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne ». Ce principe est développé dans l'article 3 précisant que « les accords et arrangements seront conclus dans le respect des compétences prévues par le droit interne de chaque Partie contractante en matière de relations internationales et d'orientation politique générale, ainsi que dans le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriale ». Par ailleurs, ce même article prévoit que « dans le cas où les Parties contractantes estiment nécessaire de conclure des accords interétatiques, ceux-ci peuvent notamment fixer le cadre, les formes et les limites dans lesquelles ont la possibilité d'agir les collectivités et autorités territoriales concernées par la coopération transfrontalière. Chaque accord peut également déterminer les collectivités ou organismes auxquels il s'applique ».

Cette convention dispose en outre, à son article 4, que « chaque Partie contractante s'efforcera de résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique qui sont de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière et se concertera autant que de besoin avec la ou les autres Parties contractantes intéressées » et, à son article 5, que « dans le cas d'une coopération transfrontalière entreprise conformément aux dispositions de la présente Convention, les Parties contractantes envisageront l'opportunité d'accorder aux collectivités ou autorités territoriales qui y participent les mêmes facilités que dans le cas où la coopération s'exercerait sur le plan interne ».

La convention de Madrid a servi de base aux accords relatifs à la coopération transfrontalière signés par la France et les pays voisins potentiellement concernées par ce projet de loi. Il s'agit de l'Accord de Rome de 1993⁷⁹, renforcé par le Traité du Quirinal de 2021⁸⁰ signés avec l'Italie, l'Accord de Bruxelles de 2002⁸¹ avec la Belgique,

⁷⁹ [Décret n° 96-8](#) du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993

⁸⁰ [Décret n° 2023-68](#) du 6 février 2023 portant publication entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée, signé à Rome le 26 novembre 2021

⁸¹ [Décret n° 2005-745](#) du 28 juin 2005 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Bruxelles le 16 septembre 2002.

l'Accord de Karlsruhe de 1996⁸², étendu en 2004⁸³, avec le Luxembourg et la Suisse (en plus de l'Allemagne).

Dans ces accords qui encadrent la coopération entre collectivités territoriales et autres organismes publics locaux, en excluant la coopération interétatique, on peut noter que les conventions de coopération sont prévues parmi les outils visant à faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, que celle-ci se limite aux domaines communs de compétences reconnues en droit national aux collectivités signataires, et qu'elle doit respecter le droit interne et les engagements internationaux des Parties contractantes.

S'agissant en particulier du Traité du Quirinal signé avec l'Italie, on peut en outre noter une disposition selon laquelle les Parties « *adoptent les modifications réglementaires et soumettent à leur Parlement les modifications législatives qui sont nécessaires pour lever les obstacles à la coopération frontalière, y compris pour la création de services publics communs en matière [...] de transports* ».

On peut alors considérer que la mesure envisagée par ce projet de loi, même si elle va au-delà de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales en proposant une nouvelle possibilité de conventionnement direct avec un Etat frontalier, s'inscrit dans ce cadre conventionnel puisqu'elle en respecte les intentions et les principes généraux.

En tout état de cause, d'autant plus qu'elle prévoit un contrôle par le représentant de l'Etat avant sa conclusion et pendant son exécution, la mesure envisagée n'affecte ni l'applicabilité des engagements internationaux existants, ni la faculté de la France de conclure ultérieurement avec les Etats souverains concernés des accords et des traités de coopération transfrontalière.

En ce qui concerne le droit européen applicable, le [règlement OSP](#) précité dispose à son article 1^{er}, paragraphe 2, que les services publics de transport au niveau transfrontalier qui couvrent des besoins de transport au niveau local et régional, sont

⁸² [Décret n° 97-798](#) du 22 août 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996.

⁸³ [Décret n° 2004-956](#) du 2 septembre 2004 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux aux régions de Franche-Comté et Rhône-Alpes, faites les 24 novembre 2003, 30 janvier, 2 avril et 29 juin 2004.

fournis sous réserve de l'accord des autorités compétentes des États membres sur le territoire desquels les services sont fournis.

La convention avec un Etat limitrophe dont ce projet de loi permet la conclusion par des collectivités territoriales françaises permet de matérialiser cet accord lorsqu'il implique, en France, des collectivités territoriales agissant en tant qu'AOM et, au-delà de la frontière, des Etats membres agissant en tant qu'autorités compétentes conformément à leur droit interne.

Or, le règlement OSP ne s'applique pas aux États qui ne sont pas membres de l'Union européenne et n'a pas vocation à régir un service opéré sur un territoire tiers.

S'agissant en particulier de la Confédération suisse, on peut d'ailleurs noter que l'accord bilatéral conclu avec l'Union européenne sur le transport terrestre de marchandises et de voyageurs en 1999 et modifié plusieurs fois depuis son adoption⁸⁴, qui vise à faciliter la coopération transfrontalière par la reconnaissance de certaines règles européennes, le règlement OSP n'est pas mentionné. Il est en revanche référencé parmi les règles applicables en matière d'aides d'État aux services publics de transport dans le « protocole sur les aides d'Etat »⁸⁵ de l'accord bilatéral précité, indiquant des limites / modalités spécifiques pour la Suisse. S'agissant de la Principauté de Monaco, le règlement OSP ne fait a priori pas partie des actes expressément étendus à Monaco par les accords existants avec la France.

Ainsi, le règlement OSP ne s'applique pas automatiquement à la Confédération suisse ou à la Principauté de Monaco du fait de la proximité géographique ou de leurs échanges avec la France, sans accord transfrontalier *ad hoc*.

Toutefois, bien qu'elles ne soient pas juridiquement tenues de respecter ce règlement pour l'organisation ou le subventionnement de services publics de transport, on peut considérer que les autorités suisses ou monégasques ne peuvent pas ignorer les principes directeurs de ce règlement lorsqu'un service public transfrontalier desservant leur territoire est organisé par une autorité compétente européenne, notamment française.

En effet, la France est tenue, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union européenne, de s'assurer que tout traité ou accord international qu'elle conclut est compatible avec le droit de l'Union. En cas d'incompatibilité, il lui appartient de modifier, renégocier ou dénoncer cet accord afin de garantir le respect de ses obligations européennes.

⁸⁴ Cf. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/257/fr>.

⁸⁵ Cf. point (2) de la section C - [https://www.europa.eda.admin.ch/dam/fr/sd-web/GYIMWBz0PX-B/07.%20Prot.%20aides%20d%E2%80%99%C3%89tat%20ATT%20\(FR\).pdf](https://www.europa.eda.admin.ch/dam/fr/sd-web/GYIMWBz0PX-B/07.%20Prot.%20aides%20d%E2%80%99%C3%89tat%20ATT%20(FR).pdf).

Dès lors si une AOM française envisage de conclure, sous couvert de l'article 13 de projet de loi, une convention directement avec un Etat limitrophe compétent en matière de transports publics non membre de l'UE, elle ne pourra le faire que si cette convention ne contrevient pas au droit de l'Union européenne et, en particulier, au règlement OSP qui est en tous cas applicable à la partie du service public fourni sur son ressort territorial. La convention négociée par l'AOM française avec un Etat limitrophe devra alors nécessairement s'inscrire dans le cadre des principes et règles posés par le règlement OSP.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Des éléments pertinents du droit en vigueur dans les Etats limitrophes n'ont pas pu être identifiés de manière exhaustive. D'ailleurs, la question adressée - s'il est possible ou pas pour une collectivité territoriale de conclure directement un accord de coopération avec un Etat étranger pour l'organisation de services publics de transport transfrontalier - ne se pose pas dans les relations entre les Etats limitrophes visées par la mesure envisagée et la France puisqu'en France, l'Etat n'a pas de compétences en matière d'organisation de services publics de transport d'intérêt local ou régional.

S'agissant de la Belgique, on peut noter toutefois que la Constitution dispose que « le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci » et que « les Gouvernements de communauté et de région [...] concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement »⁸⁶ L'organisation des services publics de transport routier relève des compétences des régions (wallonne, flamande et bruxelloise), ce qui n'est pas le cas des services ferroviaires qui relèvent des compétences de l'Etat fédéral.

S'agissant de l'Italie, on peut noter que la Constitution prévoit que « *dans les matières relevant de sa compétence, la Région peut conclure des accords avec des États et des ententes avec des entités territoriales situées dans un autre État, dans les cas et selon les formes régies* » par la législation italienne⁸⁷. Or, l'organisation des services publics de

⁸⁶ Cf. premier et troisième alinéa de l'article 167 de la [Constitution](#) belge.

⁸⁷ Cf. dernier alinéa de l'article 117 de la [Constitution](#) italienne.

transport ferroviaire d'intérêt régional y compris transfrontaliers relève par exemple des compétences régionales⁸⁸.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Toutes les exceptions au principe posé par le premier alinéa de l'article L. 1115-5 du CGCT, selon lequel « une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger » sont définies par ce même article de loi. Il apparaît dès lors nécessaire de légiférer pour prévoir au sein de ce même article une nouvelle exception audit principe.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée vise à compléter le cadre d'action extérieure des collectivités territoriales compétentes dans l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes afin de leur permettre, sous contrôle du représentant de l'Etat, de conclure un conventionnement direct avec un Etat limitrophe portant sur l'organisation et la coordination de ces services.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le *statu quo* n'a pas été retenu en raison des difficultés opérationnelles, administratives et réglementaires auxquelles se heurtent les AOM françaises frontalières d'Etats compétents dans l'organisation de services publics de transport de personnes y compris d'intérêt local ou régional, dont notamment la difficulté rencontrée par la région PACA à parvenir à un accord avec l'Italie au sujet du financement de la ligne Menton-Vintimille.

Aucune autre option qu'une intervention législative n'a été envisagée dans la mesure où les exceptions au principe posé par le premier alinéa de l'article L. 1115-5 du CGCT, selon lequel « une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités

⁸⁸ Sauf exceptions, comme le cas, illustré dans la section 1.1 de cette étude, relatif à la ligne Vintimille-Monaco-Nice que l'Italie considère une relation internationale de compétence de l'Etat puisqu'elle dessert deux Etats étrangers (la France et la Principauté de Monaco).

territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger », sont strictement encadrées par ce même article de loi.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Il est proposé de compléter l'article L. 1115-5 du CGCT qui définit de manière limitative les situations dans lesquelles une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales peut, sous réserve de l'autorisation préalable du représentant de l'Etat dans la région, conclure une convention avec un Etat étranger, par un nouvel alinéa consacré au cas d'une « convention portant sur l'organisation et la coordination transfrontalières de services publics de transport de personnes mentionnés à l'article L. 1221-1 du code des transports, relevant de sa compétence, si la signature de la convention a été préalablement autorisée par le représentant de l'Etat » et d'y disposer que cette convention doit être « dénoncée par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales à la demande de l'Etat, si celui-ci estime qu'elle est devenue contraire aux engagements internationaux de la France ».

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article complète les dispositions législatives du code général des collectivités territoriales en ajoutant un alinéa à l'article L.1115-5.

Les conventions dont le présent article permet la conclusion par des collectivités territoriales françaises remplissent les conditions posées par le cadre constitutionnel et rappelées *supra*, dans la mesure où :

- elles ne présentent pas le caractère d'engagement international de la France,
- elles n'affectent pas les compétences de l'Etat dès lors qu'elles interviennent dans le domaine de compétence des collectivités territoriales tel que défini par la loi, en soulignant d'ailleurs que l'Etat n'intervient pas dans l'organisation de services publics de transport de personnes d'intérêt local ou régional ;
- elles ont un objet limité puisqu'elles ne peuvent porter que sur « *l'organisation et la coordination transfrontalières de services de transport de personnes mentionnés à l'article L. 1221-1 du code des transport* » relevant de la compétence des collectivités territoriales concernées ;

- elles sont soumises à un strict contrôle de l'Etat, préalablement à leur signature ainsi que pendant leur exécution.

Tout d'abord, l'autorisation par le représentant de l'Etat avant sa signature, telle que prévue par l'article L. 1115-5 du CGCT aussi dans les autres cas où une collectivité territoriale peut conclure une convention avec un Etat étranger, garantit le dû contrôle de la validité et sécurité juridique de la convention tant au regard des dispositions législatives et constitutionnelles que des engagements internationaux de la France.

Ensuite, on considère que toute modification substantielle ultérieure de la convention, y compris l'adhésion d'un nouvel Etat étranger, prend la forme d'un avenant lequel doit être regardé comme une nouvelle convention et, dès lors, être préalablement autorisé par le représentant de l'Etat.

Enfin, suivant l'avis précité du Conseil d'Etat (délibération n° 410454 de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat en date du 5 février 2026), le présent article dispose expressément que la convention est dénoncée par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales à la demande de l'Etat, si celui-ci estime qu'elle est devenue contraire aux engagements internationaux de la France.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure envisagée permet de compléter les outils juridiques de « coopération transfrontalière décentralisée » dont disposent les collectivités territoriales compétentes dans l'organisation de services publics de transport de personnes en conformité aux exigences du règlement OSP précité, au vu aussi des lignes directrices interprétatives de ses dispositions que la Commission européenne a publiées en juin 2023⁸⁹.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Puisque cette mesure vise à faciliter l'organisation, la coordination et le financement de services publics transfrontaliers de transport de personnes entre les autorités

⁸⁹ Cf. chapitre 2.1.3 de la communication de la Commission [2023/C 222/01](#).

compétentes de part et d'autre de la frontière, ses impacts sur les entreprises ne peuvent être que potentiellement positifs en termes de réduction des charges administratives.

En effet, compte tenu des cas exposés dans la section 1.1 de cette étude d'impact, un conventionnement direct entre ces autorités compétentes permettrait d'envisager un seul contrat définissant, d'une part, les obligations de service public auxquelles est soumis l'opérateur de transport exploitant ces services transfrontaliers, d'autre part, les compensations afférentes qui lui sont octroyées et, enfin, un système unique de contrôle de l'exécution du contrat.

En revanche, à défaut d'un tel conventionnement direct entre les autorités compétentes concernées, l'exploitant d'un ensemble de services publics de transport incluant des dessertes transfrontalières doit potentiellement interagir avec deux voire trois autorités organisatrices : celle compétente en France, celle compétente dans l'Etat limitrophe, voire aussi le groupement de coopération transfrontalière dédié à la gestion de la seule section transfrontalière du service.

S'agissant de services ferroviaires, cette mesure permet, dans les cas visés, d'envisager l'exploitation du service transfrontalier par une seule entreprise ferroviaire, ce qui est nettement moins complexe que la coordination pour assurer la continuité du service transfrontalier demandées par une région à deux entreprises distinctes, « compétentes » de part et d'autre de la frontière, en application du dispositif prévu par l'article L. 2121-7 du code des transports. Cela facilite pour les entreprises la possibilité d'exploiter des services transfrontaliers.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La mesure envisagée n'a pas par elle-même d'impacts directs sur les particuliers. Toutefois, elle contribue potentiellement à une meilleure prise en compte des besoins de mobilité transfrontalière puisqu'elle facilite dans certains cas l'action conjointe des autorités compétentes dans l'organisation de services publics de transport transfrontaliers.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure envisagée a des impacts directs sur les collectivités territoriales au sens de l'article L. 1212-2 du CGCT puisque ce projet de loi modifie des normes qui leur sont applicables. Cette mesure viendrait en effet compléter et renforcer les outils juridiques dont disposent les collectivités territoriales compétentes dans l'organisation de services publics de transport transfrontalier de personnes.

La mesure envisagée permet en effet de simplifier l'action des AOM frontalières concernées, en facilitant la gestion et la coordination de ces services de transport et en réduisant donc leurs charges administratives. Il s'agit en premier lieu des régions confrontées à un Etat limitrophe compétent en matière de transports ferroviaires.

En effet, un conventionnement direct avec un Etat étranger permet d'éviter la création d'un groupement de coopération transfrontalière quand celui-ci se révèle, comme expliqué dans la section 1.1 de cette étude d'impact, trop complexe et coûteux pour gérer des besoins parfois relativement simples (ex. prolongement du service d'un seul arrêt au-delà de la frontière ou mise en place d'un tarif subventionné transfrontalier).

Cette mesure permet aussi de prévoir dans la convention entre l'AOM française et l'Etat limitrophe les modalités les plus simples et pertinentes pour contractualiser, gérer, contrôler et subventionner le service public transfrontalier, et de les mettre en œuvre dans le contrat de service public attribué à l'opérateur de transport.

S'agissant de services ferroviaires, les subventions à verser par la région à l'exploitant unique seraient potentiellement réduites du fait de la disparition des charges de fonctionnement liées à la coordination avec l'entreprise ferroviaire compétente de l'autre côté de la frontière lorsque le dispositif prévu par l'article L. 2121-7 du code des transports est mis en œuvre.

Ces impacts économiques ne sont toutefois pas estimables car, d'une part, on ne saurait pas présager si, quand et dans quelle mesure les AOM feront le choix de mettre en œuvre le nouveau dispositif de conventionnement permis par ce projet de loi et, d'autre part, ces impacts dépendent de l'organisation interne des services propre à chaque AOM ainsi que de l'ensemble des conditions conventionnelles finalement négociées entre les autorités organisatrices concernées et avec les opérateurs de transport. En tout état de cause, le nouveau dispositif de conventionnement rendu possible par la mesure envisagée n'apporterait pas de charges supplémentaires par rapport à ce qui résulterait de l'utilisation des outils juridiques existants.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure envisagée aurait a priori un impact limité voire nul sur le fonctionnement et le dimensionnement des services des préfets des régions concernées, intervenant en tant que garant de la licéité légale et constitutionnelle des conventions en cours de négociation entre une AOM et un Etat étranger dans le cadre de l'article L. 1115-5 du CGCT, avant d'en autoriser la signature. En effet, quand la convention rendue possible par la mesure envisagée est considérée comme opportune voire nécessaire par une AOM et un Etat limitrophe et requiert un examen par les services préfectoraux, elle serait souvent conclue à la place d'une convention visant la création d'un groupement de coopération transfrontalière qui requiert, elle aussi, une autorisation préalable par le représentant de l'Etat dans la région.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La mesure envisagée complétant les possibilités de conventionnement direct entre une collectivité territoriale française et un Etat étranger compétents en matière d'organisation de services de transport n'a pas par elle-même d'impacts sur la société. Toutefois, elle contribue indirectement au maintien de services de transport publics transfrontaliers existants, voire à l'émergence de nouveaux services, puisqu'elle facilite l'action et la coopération des autorités organisatrices compétentes de part et d'autre d'une frontière.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les présentes dispositions peuvent avoir un effet indirect favorable sur le changement climatique et l'efficacité énergétique, permettant de contribuer aux objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone puisqu'elle facilite dans certains cas la coopération

transfrontalière des autorités compétentes, ce qui contribue potentiellement à l'émergence de nouveaux services et à l'amélioration de l'attractivité des services publics de transport collectif, notamment ferroviaire, et pourrait donc avoir pour effet un report modal favorable à une meilleure efficacité énergétique et à une baisse des émissions de CO₂ du fait de l'utilisation du mode ferré par rapport au véhicule individuel .

Les présentes dispositions ne portent pas atteinte aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique et prévention des risques naturels, de gestion de la ressource en eau, de transition vers l'économie circulaire, gestion des déchets et prévention des risques technologiques, de lutte contre les pollutions et de préservation de la biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

Après des consultations informelles, organisées de manière facultative mi-janvier par la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, auprès de l'association des Régions de France, du Groupement des autorités responsables de transport (GART) et de l'Association des Maires de France et des présidents d'Intercommunalités (AMF).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République française, y compris dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, mais ne s'appliquera pas

à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, ni à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les terres australes et antarctiques françaises.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte réglementaire d'application.

Article 15 – Renforcement de la gouvernance des gares routières et autres aménagements de transport de voyageurs

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

a) Présentation générale

Les aménagements de transport public routier de voyageurs (« ATR », qui comprennent les gares routières et sont définis plus précisément dans la sous-partie suivante) jouent un rôle fondamental pour la bonne organisation des services de transport collectif routiers.

Le cadre qui leur est applicable, détaillé ci-après, a été défini par [l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016](#) relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières ; celle-ci préparant la mise en place de services librement organisés de transport par autocar (SLO, communément appelés « cars Macron » et qui répondent à des besoins de mobilité sur longue distance). Ce cadre vise notamment à ce que les exploitants d'ATR nécessitant réservation définissent et mettent en œuvre des règles d'accès transparentes, objectives et non discriminatoires. Il garantit ainsi un partage des infrastructures existantes entre différents services de transports, en limitant les risques de distorsion de concurrence dans le secteur libéralisé des autocars SLO.

Un rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de juin 2025 sur les gares routières dresse le constat d'une situation « *contrastée voire défavorable qui peut nuire [au mode de transport par autocar], et par là même, être un frein à la démocratisation de la mobilité* ». ⁹⁰ Le rapport relève notamment les lacunes suivantes :

- Une gouvernance dispersée et une planification insuffisante : aucun acteur public n'a actuellement explicitement la responsabilité de planifier, créer ou gérer les gares routières. Celles-ci peuvent être créées par toute autorité organisatrice de la mobilité locale ou régionale pour répondre aux besoins des services qu'elle organise elle-même, sans nécessairement se préoccuper des autres services pouvant bénéficier de l'infrastructure, ou encore par les communes au titre de leur compétence générale et de l'aménagement local ;
- Une absence de définition des « gares routières » (ou de normes hiérarchisées)

⁹⁰ [Rapport n°016054-01 de la mission relative aux gares routières](#), IGEDD, juin 2025 p.5.

qui permettraient d'introduire une nuance au sein des ATR entre les aménagements minimalistes de type « trottoir aménagé » et les aménagements d'envergure plus significative dévolus à l'accueil des services d'autobus et d'autocars.

Cette situation qui porte préjudice à l'attractivité des services par autocar est un frein au développement de nouvelles offres, notamment de lignes nouvelles par cars express entre les pôles urbains et les zones périurbaines qui nécessitent d'allier une desserte efficace du pôle urbain (c'est-à-dire que le service ait accès à des capacités d'accueil suffisantes dans des ATR bien situés) et un bon maillage des arrêts de cars dans le tissu périurbain (c'est-à-dire des aménagements qui peuvent être plus modestes que les gares routières de centre-ville, mais qui doivent souvent être planifiés et créés sans s'appuyer sur des infrastructures préexistantes).

b) Définition et références du cadre applicable en vigueur

Les gares routières et autres aménagements de transport public routier de voyageurs relèvent du code des transports, livre III, titre Ier, [chapitre IV « Gares et autres aménagements de transport routier » articles L. 3114-1 à L. 3114-15](#), créé par l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. L'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 avait abrogé une précédente ordonnance relative aux gares routières, [l'ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945](#), dont les dispositions n'avaient pas été intégrées dans le code des transports.

Les aménagements relevant de ce chapitre IV, suivant la définition de l'article L. 3114-1, sont dans la suite de ce document désignés « aménagements de transport routier de voyageurs » ou « ATR ». Les aménagements exclusivement destinés au transport scolaire ne sont pas visés par ce chapitre ni par les modifications du code des transports envisagées dans le présent article du projet de loi.

La législation et la réglementation actuelles ne font pas de distinction concrète entre les gares routières et les « autres » aménagements de transport routier de voyageurs. Le dictionnaire de l'académie française, dans sa 9^e édition, définit la gare routière comme un « ensemble d'installations d'où partent et où s'arrêtent les véhicules de transport routier assurant un service régulier » ; cette définition couvre ainsi les ATR de manière générale.⁹¹ L'autorité de régulation des transports propose pour sa part dans son guide de l'exploitant d'un aménagement de transport routier une typologie

⁹¹ [Définition du mot « gare »](#), dictionnaire de l'Académie française, 9e édition (actuelle).

des ATR qui réserve l'appellation « gare routière » à « un aménagement équipé d'un bâtiment destiné à l'accueil des voyageurs ».⁹²

Le Groupement des autorités responsables de transport (GART), consulté sur les projets de dispositions du présent article, décrit pour sa part ainsi les fonctionnalités et caractéristiques typiquement attendus d'une « gare routière » :

« Une gare routière se caractérise par un espace dédié à l'exploitation des services de mobilité situé hors voirie et visant à :

- Faciliter les fonctionnalités d'exploitation de transports routiers conventionnés ou non conventionnés (régulation, dépose, reprise des voyageurs, locaux d'exploitation, services aux opérateurs...) ;
- Faciliter les fonctionnalités d'intermodalité (accessibilité, communication, information, jalonnement, espace d'attente, billettique, qualité et services aux voyageurs...) ;
- Devant faire l'objet d'un traitement de fonctionnalités urbaines définies (gestion des espaces publics, propreté, sûreté, sécurité, transition climatique...) ;
- Relevant d'un gestionnaire identifié ;
- Pouvant faire l'objet d'une déclaration et d'une inscription au registre des gares routières de l'ART. »

c) Principe de liberté de création des aménagements de transport routier de voyageurs

L'article [L. 3114-2-1](#) prévoit une liberté de création ou d'aménagement des ATR, sous réserve des missions de service public mentionnées au 1° de l'article [L. 1211-4](#) sur la réalisation, la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des usagers confiées aux autorités organisatrices des services de transport routier.

La fiche d'impact de l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016, qui a instauré cet article, rappelait que la clause de compétence générale des communes s'applique également dans ce domaine :

« (...) aucune disposition du droit positif ne vient expressément confier une compétence de création des gares routières à une autorité publique. Cette approche tranche avec l'organisation des services de transports terrestres pour lesquels la

⁹² [« Guide de l'exploitant d'un aménagement de transport routier »](#), p.3, autorité de régulation des transports, juin 2021.

compétence est répartie strictement et de manière exclusive entre l'État, les régions, les départements, les communes et leurs groupements, alors qualifiés d'Autorité Organisatrice des Transports ou AOT. (...) ».

En revanche, il résulte de la lecture combinée de la clause de compétence générale et du code des transports :

- que les communes peuvent créer et gérer des gares routières qui peuvent accueillir tout type de services routiers, y compris les services d'une AOT ou les services d'initiative privée ;
- que toute AOT compétente en matière de transport routier peut créer et gérer des gares routières pour les services qu'elle organise, sans préjudice de la possibilité pour ces gares d'accueillir d'autres services en complément, d'initiative privée ou organisés par une autre AOT.

Cette approche paraît adaptée à la nature même des gares qui ont vocation à accueillir tout type de service de transport, potentiellement de manière relativement indépendante du réseau auxquels ils appartiennent. Dans ce contexte, le texte ne comporte pas de dispositions relatives à la compétence d'organisation du service public des gares routières. »⁹³

La même fiche d'impact rappelait les dispositions de l'ordonnance n°45-2497 du 24 octobre 1945, alors en vigueur, concernant la possibilité de créer des gares dites « privées », notamment par des transporteurs pour des services qu'ils exécutent et sans nécessairement mettre à disposition la gare à d'autres transporteurs. Ces gares étaient soumises à un régime d'autorisation préalable du ministre chargé des transports et pour les gares routières privées établies en tout ou partie sur le domaine public, l'acte d'autorisation pouvait imposer une obligation d'ouvrir l'usage de la gare à des transports autres que ceux du transporteur demandant l'autorisation de maintenir ou créer la gare privée. Les travaux préparatoires de l'ordonnance de 2016 avaient établi que ce régime était très peu utilisé. Le régime d'autorisation ministériel n'a pas été maintenu : le principe de liberté de création des ATR énoncé à l'article L. 3114-2-1 vaut pour les personnes privées ; et les ATR sont soumis à différents niveaux de régulation selon leur situation et leurs caractéristiques.

En pratique les responsables de l'exploitation des ATR selon le registre tenu par l'Autorité de régulation des transports conformément à l'article [L. 3114-10](#) du code des transports sont de statuts divers : Établissements publics de coopération

⁹³ [Fiche d'impact du projet d'ordonnance relative aux gares routières ainsi qu'à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières](#), NOR : EINC1521673R, 25 janvier 2016

intercommunale (exerçant ou non la compétence d'AOM locale) (cas le plus fréquent) ; régions ; communes ; sociétés d'économie mixte...

Les dispositions du I (4° à 9°) du présent article, dont les impacts juridiques sont précisés en partie 4.1, permettront aux autorités organisatrices de la mobilité locales de planifier et créer des gares routières non seulement afin d'y accueillir les services de transport qu'elles organisent elles-mêmes, mais aussi pour accueillir des services de transports qu'elles n'organisent pas.

d) Règles sur l'exploitation des aménagements de transport routier de voyageurs et cadre de régulation

Les dispositions des articles L. 3114-3 et suivants instaurent divers niveaux de régulation sur l'exploitation des ATR :

- Aménagements soumis à l'enregistrement au registre (articles [L. 3114-3](#) et [L. 3114-4](#)) : déclaration des aménagements relevant de l'article L. 3114-1, sauf exceptions définies par une décision de l'Autorité de régulation des transports (ART), à cette autorité qui en tient un registre ;
- Aménagements soumis à des règles d'accès contrôlées par l'Autorité de régulation des transports (articles [L. 3114-4](#) à [L. 3114-7](#)) : pour une partie de ces aménagements soumis au registre et lorsqu'une demande de desserte par des services librement organisés existe, les exploitants doivent mettre en œuvre des règles d'accès transparentes, objectives et non discriminatoires ;
- Régulation plus stricte dans certains cas (articles [L. 3114-13](#) et [L. 3114-14](#)) : l'Autorité de régulation des transports peut imposer dans certains cas des obligations à un exploitant d'aménagement qui a une influence significative sur le secteur des transports.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel considère que la liberté de circulation (ou liberté d'aller à venir) est protégée par les [articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789](#)⁹⁴. La liberté est ainsi « un droit naturel et imprescriptible ».

Ce principe a été décliné par la [loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités](#) dans la précision d'un droit à la mobilité, défini au livre Ier des dispositions communes du code des transports ([article L. 1111-1](#)) :

⁹⁴ [79-107 DC, 12 juillet 1979, cons. 3, Journal officiel du 13 juillet 1979.](#)

« L'organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'à toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens, y compris ceux faisant appel à la mobilité active, ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter elle-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix. La mise en œuvre de cet objectif s'effectue dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité et dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre. »

Les aménagements de transport routier de voyageurs sont indispensables à la bonne organisation et à la qualité des services réguliers de transports collectifs de voyageurs par autobus et autocar, qui sont une solution de mobilité présentant des avantages économiques, sociaux et environnementaux reconnus pour la collectivité, et limitent les risques d'accidents ou de nuisances qui pourraient être liés à ces services si des aménagements adaptés à les accueillir n'étaient pas prévus là où les autobus et autocars s'arrêtent et font régulièrement des montées / dépose de passagers.

Diverses personnes publiques ou privées peuvent créer et aménager des ATR, selon le principe de liberté énoncé à l'article L.3114-2-1 déjà présenté en partie 1.1. En pratique, les aménagements d'ATR soumis à l'obligation d'inscription au registre sont très majoritairement le fait de personnes publiques. Dans ce contexte, le principe de libre administration des collectivités territoriales prévu par les articles 34 et 72 de la constitution s'applique lorsque la création et l'aménagement des ATR sont le fait de collectivités territoriales ou de groupements impliquant des collectivités territoriales.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'organisation des transports internationaux de voyageurs par autocar et autobus au sein de la Communauté européenne est régie par le [règlement \(CE\) n° 1073/2009 du 21 octobre 2009](#).

Ce règlement prévoit une liberté de prestation de service sous la condition que le transporteur dispose d'une licence communautaire, et ne fixe pas d'exigences concernant l'aménagement des terminus et des arrêts. La législation française sur l'organisation du transport public routier de personnes est conforme à ce règlement. Les dispositions du présent article concernent uniquement l'aménagement des gares routières et autres aménagements de transport routier de voyageurs et laissent inchangée la législation française sur l'organisation des services de transport public routier de personnes, déjà conforme à la réglementation européenne.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Il n'a pas été identifié d'élément de droit comparé concernant l'aménagement des gares routières et des ATR dans d'autres Etats que la France.

L'autorité de régulation des transports a étudié les pratiques d'organisation des grandes gares routières dans plusieurs villes européennes (Berlin, Londres, Madrid, Milan, Munich, Zagreb), et constaté que ces grandes gares ont une distance typique du centre-ville de 4,2 km, sont généralement à moins de 500m d'un arrêt de métro ou de tram, et à moins de 1km d'un accès à une voie rapide (à l'exception notable de la gare routière de Victoria à Londres, dans le cœur de la ville et très proche de la gare ferroviaire du même nom). Elle constate également que la borne médiane des prix des redevances pour « toucher de quai » pratiqués par les grandes gares routières européennes s'établit entre 15€ et 20€ par toucher de quai. En France, seuls neuf aménagements accueillant des SLO pratiquent des tarifs supérieurs à 10€ par toucher de quai, et 73% des aménagements accueillant des SLO sont accessibles gratuitement⁹⁵.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les aménagements de transports routiers de voyageurs sont indispensables au bon fonctionnement et à la qualité de service de plusieurs types de transports collectifs routiers, urbains et non urbains, y compris des services librement organisés.

Le cadre applicable permet de manière théorique à chaque organisateur de services de transport de créer ses propres aménagements. Il prévoit que, si l'accès aux infrastructures n'est pas pleinement libre et gratuit, des règles d'accès non discriminatoires sont édictées pour assurer un partage des aménagements. Mais il ne prévoit pas de planification coordonnée pour organiser la mutualisation des infrastructures.

Or, il est dans l'intérêt général que les ATR soient conçus avec une logique de partage et de mutualisation :

- les ATR participent à un effet réseau et il est un bénéfice collectif que les services de transport soient accueillis dans des nœuds (« hubs ») de mobilité

⁹⁵ « [L'accueil des autocars librement organisés en Ile-de-France](#) », p.15, autorité de régulation des transports, juillet 2024 ; « [Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2024](#) », p.9, autorité de régulation des transports, juin 2025.

concentrant plusieurs services, et de plusieurs types, favorisant les interconnexions entre services locaux et services longues distances, ou autres modes de mobilité. Cette intermodalité est optimale lorsqu'un grand hub multimodal agglomère en centre urbain transports urbains, transports ferroviaires moyenne et longue distances, transports par car, parc-relais pour les véhicules particuliers, et une bonne accessibilité par les modes actifs ;

- les ATR ont des coûts d'investissement fixes importants, qui peuvent être plus facilement amortis lorsqu'il y a des économies d'échelle et que le trafic est significatif. Il est plus aisé de prévoir des quais supplémentaires lors de la conception qu'une fois l'infrastructure construite, et lorsque le nombre de quais est suffisant, il est possible, avec des règles d'accès et de tarification des créneaux d'utilisation des quais (« touchers de quais ») bien définies, d'optimiser l'utilisation de ces quais pour qu'un même quai soit utilisé à différents horaires par de nombreux services.

La loi attribue de manière précise les compétences pour organiser des services d'intérêt locaux, régionaux ou répondant à des besoins de mobilité longue distance à différentes autorités organisatrices des mobilités et aux entreprises opérant des services librement organisés, en limitant les risques que ces autorités et entreprises se portent préjudices les unes les autres y compris les SLO. Il en résulte logiquement que chaque organisateur de services conçoit son réseau indépendamment des autres. Pour que les capacités d'accueil soient davantage mutualisées, il est nécessaire de permettre localement, par la loi, à une personne identifiée, de planifier et de coordonner les capacités d'accueil en recherchant l'adéquation de ces capacités d'accueil globales sur le territoire avec les besoins collectifs. Dans le cas des grandes agglomérations accueillant un trafic significatif de services de transports qui ne sont pas eux-mêmes de la compétence de cette personne, il est nécessaire de prévoir par la loi un cadre plus précis assurant l'existence d'un nœud de mobilité concentrant l'accueil de plusieurs services, dont ceux qui ne sont pas de la compétence de cette personne.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les mesures proposées concernent les infrastructures pour l'accueil des services de transport réguliers par autobus et autocars et visent, en assurant davantage l'existence d'infrastructures adaptées et de qualité, à favoriser le développement des services de transports réguliers par autobus et autocars, qui présentent (au travers notamment de la massification des transports qu'ils permettent) des avantages économiques, sociaux et environnementaux reconnus pour la collectivité et participent à renforcer le droit à la mobilité des personnes défini à l'[article L. 1111-1 du code des transports](#) et présenté

en partie 1.2. La bonne intégration de ces infrastructures dans les agglomérations pour former des nœuds de mobilité participe à ce que des personnes se déplaçant au sein de l'agglomération et également provenant de la région ou effectuant des trajets longues distances puissent se mouvoir efficacement sans dépendre nécessairement de la voiture individuelle, qui présente des coûts environnementaux et certains désavantages sociaux (coût du véhicule et de son entretien pour une personne habitant en périphérie de ville lorsqu'elle n'a pas d'alternative de transport en commun, impossibilité pour un jeune ou une personne âgée ou touchée par certaines incapacités de conduire un véhicule individuelle, création de congestions qui ont des impacts négatifs sur les diverses mobilités routières et amplifient les émissions de gaz à effet de serre et de polluants, etc.). Il est également nécessaire que ces aménagements soient bien adaptés au trafic effectif des services de transports les utilisant, pour limiter les risques d'accidents ou de nuisances qui pourraient être liés à ces services si des aménagements non adaptés à les accueillir ne sont pas présents là où les autobus et autocars s'arrêtent et font régulièrement des montées / dépose de passagers.

Les mesures proposées visent à apporter un nouveau cadre de gouvernance pour les ATR afin de clarifier les responsabilités des différents acteurs territoriaux concernant l'organisation de l'accueil des autobus et autocars. Elles visent à améliorer la planification des capacités d'accueil d'autobus et autocars dans les ATR, et à favoriser une bonne mutualisation des infrastructures pour des services de transport pouvant être organisés par des entités différentes. Ainsi :

- les mesures aux 4°, 6° et 8° du I du présent article confient aux autorités organisatrices de la mobilité locales, ainsi que concernant respectivement l'Ile-de-France et les territoires lyonnais, à Ile-de-France Mobilités et à SYTRAL Mobilités, une compétence d'organisation des capacités d'accueil pour les services réguliers des autobus et autocars, autres que les services de transports scolaires, dans des ATR relevant de [l'article L. 3114-1 du code des transports](#), qui sont adaptées à la coexistence éventuelle de services de transport pouvant être ou non de la compétence de l'AOM concernée par la compétence ;
- les mesures aux 1°, 2° et 3° du I précisent des modalités de planification pour les territoires au sein des agglomérations de plus de 100 000 habitants où un plan de mobilité est élaboré de manière obligatoire, en intégrant un volet consacré à la planification des capacités d'accueil des autobus et des autocars dans ces plans de mobilités. Ces plans pourront le cas échéant rendre compte des gares routières ou projets de gares routières répondant aux exigences prévues par les mesures aux 5°, 7° et 9° du I décrites ci-après ;
- les mesures au 5°, 7° et 9° du I prévoient que les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité locale (dont respectivement Ile-de-France

Mobilités et SYTRAL Mobilités, en lieu et place de ses membres, concernant l'Ile-de-France et les territoires lyonnais) dont le ressort territorial compte plus de 200 000 habitants garantissent pour desservir leur ressort territorial l'existence à compter du 1er janvier 2032 d'au moins un ATR répondant à des spécifications déterminées par décret en Conseil d'État proportionnées aux flux de voyageurs par autobus et autocars que le territoire accueille.

La planification de capacités d'accueil suffisantes et à la localisation optimisée pouvant accueillir les services de longue distance ou d'intérêt régionaux ne peut en effet être laissée impensée dans les moyennes et grandes agglomérations où l'aménagement est contraint. Une prescription explicite d'existence d'un ATR répondant à des spécifications fixées par décret en Conseil d'État, proportionnées aux flux de voyageurs par autobus et autocars, est prévue sur les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité de plus de 200 000 habitants, pour lesquels la problématique de coexistence de services longue distance et de services régionaux avec les services locaux est plus importante. Cette prescription vise à assurer l'existence d'une gare routière structurante pour les mobilités au niveau des grandes agglomérations, constituant un nœud entre modes de déplacement locaux et moyennes et longues distances, y compris ceux qui ne sont pas des services de transports organisés par l'autorité d'organisation de la mobilité locale.

Les dispositions finales du présent article prévoient des modalités d'application progressives aux mesures prévues aux 1° à 3° du I.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option de transférer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des aménagements de transport routier de voyageurs aux autorités organisatrices de la mobilité locales a été écartée car elle aurait été lourde, complexe, et pas toujours efficace pour améliorer la gouvernance locale des gares routières :

- cette option aurait nécessité de transférer la propriété de nombreux actifs entre une large diversité d'acteurs et un grand nombre d'autorités organisatrices de la mobilité, ce qui serait une opération très lourde ;
- il se serait posé une question de distinction des aménagements pleinement séparés de la voirie (bâtiments dont la propriété et la maîtrise d'ouvrage peut être transférée) et ceux situés sur la voirie, dont la maîtrise d'ouvrage peut difficilement être séparée de la gestion générale de la voirie. Pour autant, sur le plan fonctionnel ces deux types d'aménagements participent aux capacités

d'accueil des autobus et des autocars sur un même ressort territorial. Transférer seulement une partie des aménagements et pas les autres recréerait immédiatement une problématique de coordination entre des maîtres d'ouvrages divers, ce qui est la problématique de départ que l'option viserait pourtant à résoudre ;

- même si confier la planification et l'organisation des capacités d'accueil à une autorité organisatrice de la mobilité locale est dans le cas général un choix pertinent, un transfert intégral et systématique mènerait dans certaines circonstances à une dégradation de la gouvernance. Ce serait le cas lorsque la gestion d'une gare routière est réalisée par une société d'économie mixte associant plusieurs partenaires ensemble : un transfert de la société d'économie mixte vers une unique autorité organisatrice viendrait défaire ce partenariat.

3.2. OPTION RETENUE

Il a été retenu les options suivantes :

- confier une compétence générale de planification et de création de gares routières aux autorités organisatrices de la mobilité locales (ainsi qu'aux autorités organisatrices à statuts spécifiques Ile-de-France Mobilités et SYTRAL), sans remettre en question la capacité d'autres acteurs à aménager et gérer des gares routières également. Les AOM recevant cet aménagement de compétence peuvent intégrer dans leur planification les capacités mises à disposition par d'autres personnes, et prendre l'initiative de créer des nouvelles capacités d'accueil si le total des capacités présentes sur le territoire ne suffit pas à satisfaire les besoins d'accueil de services de manière adaptés ;
- étendre le champ des plans de mobilité, là où ils sont obligatoires, pour y intégrer un volet de planification matérialisant cette compétence ;
- réserver une prescription explicite pour garantir l'existence d'une gare routière répondant à des spécifications fixées par décret en Conseil d'État, aux grandes agglomérations où la problématique d'accueil conjoint de nombreux services pouvant être d'intérêt locaux, régionaux ou interrégionaux est avérée..

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les articles L. 1214-12, L. 1214-12-1, L. 1231-1-1, L. 1241-1 et L. 1243-6 du code des transports sont modifiés. Au sein du même code, les articles L. 1214-2-3 et L. 1231-8-1 sont créés.

Plus précisément, les 4°, 6° et 8° du I du présent article donnent sur leur ressort territorial une faculté pour planifier et réaliser des ATR aux autorités organisatrices de la mobilité dites « locales » définies à l'article [L. 1231-1-1](#) du code des transports, ainsi qu'aux autorités d'organisation de la mobilité à statut spécifique de la région Ile-de-France (Ile-de-France Mobilités) et des territoires lyonnais (SYTRAL Mobilités).

Ils aménagent ainsi la compétence de ces autorités organisatrices de la mobilité pour assurer qu'elles puissent créer des gares routières et autres aménagements de transports routiers définis à l'article L. 3114-1 sans établir de lien avec l'organisation des services de transports dont elles ont la compétence. Cet aménagement de compétence ne remet pas en cause la liberté de création ou d'aménagement de gares routières ou d'autres aménagements de transport routier prévue à l'article L. 3114-2-1 du code des transports, c'est-à-dire qu'il ne réduit pas les compétences d'autres personnes à créer et aménager elles-aussi des aménagements de transport routier. Il permet aux autorités organisatrices concernées, si elles constatent un manque de capacité d'accueil d'autobus et autocars sur le territoire, y compris en tenant compte des capacités gérées par d'autres personnes, de prendre l'initiative de créer de nouvelles capacités.

Les 1° à 3° du même I intègrent un volet relatif à la planification des aménagements de transport routier dans les plans de mobilité des autorités organisatrices de la mobilité dans les agglomérations où sont réalisées de tels plans. L'ajout de ce volet concerne uniquement les plans de mobilité qui sont établis en raison d'une obligation d'en établir un c'est-à-dire les plans de mobilités pour :

- le territoire de la région Ile-de-France (art. [L. 1214-9](#) du code des transports),
- le ressort territorial de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais (art. [L. 1214-12-1](#) du code des transports),
- les ressorts territoriaux d'AOM au sens du L. 1231-1-1 du code des transports visés par l'obligation prévue à l'article [L. 1214-3](#) du code des transports, c'est-à-dire inclus ou recoupant les agglomérations de plus de 100 000 habitants, à l'exclusion des ressorts territoriaux des communautés de communes (pour lesquelles l'établissement d'un plan de mobilité n'est pas obligatoire). Concrètement, il s'agit des ressorts territoriaux des AOM les plus importantes (métropoles, communautés d'agglomération ou communautés urbaines,

syndicats mixtes) dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Concernant les AOM dont le ressort territorial compte plus de 200 000 habitants, les 5°, 7° et 9° du I de l'article introduisent une obligation pour ces autorités organisatrices de la mobilité locale (et respectivement Ile-de-France Mobilités et SYTRAL Mobilités concernant l'Ile-de-France et les territoires lyonnais) de garantir l'existence d'au moins un ATR desservant leur ressort territorial répondant à des spécifications déterminées par décret en Conseil d'État, proportionnées aux flux de voyageurs par autobus et autocars. Les AOM concernées par le seuil de population sont au nombre de 44. Les dispositions prévoient que cette exigence est satisfaite dès lors qu'un tel aménagement existe pour desservir le ressort territorial de l'AOM, y compris sous le contrôle d'une autre personne morale (par exemple une commune, la région...), et éventuellement en dehors de ce ressort mais à proximité ce qui évite notamment que plusieurs autorités organisatrices voisines doivent justifier chacune de l'existence d'une gare routière dans leur ressort territorial.

Cette architecture est cohérente avec les dispositions en vigueur du code des collectivités territoriales (art. [L. 1111-9](#)) et du code des transports (art. [L. 1215-1](#)), issues de la loi d'orientation des mobilités indiquant que la région est « chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité, notamment en ce qui concerne : (...) 2° La création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité, notamment en milieu rural, ainsi que le système de transport vers et à partir de ces pôles ou aires ». La région était ainsi déjà chargée de coordonner ce qui peut concerner plusieurs autorités organisatrices de la mobilité, même si les possibilités pour les autorités organisatrices de la mobilité 'locales' de prendre des initiatives de planification des gares routières allant au-delà de la réponse aux besoins liés à leurs propres services n'était pas explicitée. Les instruments de coordination à échelle régionale existants conservent leur applicabilité :

- les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) peuvent intégrer au titre de la planification régionale de l'intermodalité prévue à l'article [L. 1213-3](#) du code des transports des dispositions sur la coordination de l'action des collectivités concernant les pôles d'échanges stratégiques au sein de la région. Le plan de mobilité étant un document de planification à échelle plus fine, soumis à une compatibilité avec le SRADDET, il prend en compte les éléments coordonnés à niveau régional par le SRADDET ;
- les contrats opérationnels de la mobilité prévus à l'article [L. 1215-2](#), conclus à l'échelle d'un bassin de mobilité à l'initiative de la région, associent les autorités organisatrices de la mobilité et tous les partenaires pertinents pour coordonner l'aménagement de pôles d'échanges multimodaux ou d'aménagements de

transports routiers de voyageurs.

Cette répartition des compétences, aménageant les compétences des autorités organisatrices de la mobilité locales pour organiser l'accueil des services desservant leur ressort territorial (y compris des services qu'elles n'organisent pas elles-mêmes, et en prenant éventuellement en compte des capacités extérieures à leur ressort, qui peuvent justifier de ne pas prévoir d'installation nouvelle sur leur ressort strict), et maintenant la capacité des régions d'organiser les modalités de l'action commune de plusieurs autorités organisatrices de la mobilité au travers de documents de planification et de contrats partenariaux, est conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales prévu par les articles 34 et 72 de la constitution.

Les dispositions n'induisent pas dans le cas général de prescription sur la manière dont les autorités organisatrices de la mobilité peuvent organiser l'accueil des services desservant leur ressort territorial, à l'exception des 5°, 7° et 9° du I obligeant les autorités organisatrices de la mobilité dont le ressort territorial compte plus de 200 000 habitants à garantir l'existence à compter du 1er janvier 2032 d'au moins une gare routière ATR desservant leur ressort territorial répondant à des spécifications déterminées par décret en Conseil d'État, proportionnées aux flux de voyageurs par autobus et autocars. Cette disposition encadre la libre administration des collectivités territoriales concernées, dans des proportions justifiées par l'intérêt général, souligné en partie 2.1, attaché à ce que les aménagements de transport routier de voyageurs soient conçus avec une logique de partage et de mutualisation et par le fait que l'aménagement ainsi prescrit est essentiel non seulement aux services de transport que l'autorité organisatrice de la mobilité peut organiser elle-même mais également à d'autres services de transport qu'elle n'organise pas elle-même.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions du présent article concernent uniquement l'aménagement des gares routières et autres aménagements de transport routier de voyageurs, au sujet duquel ni le droit européen ni aucun traité international ne fixe d'exigence particulière. Elles laissent inchangée la législation française sur l'organisation des services de transport public routier de personnes, déjà conforme à la réglementation européenne.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les dispositions devraient indirectement contribuer à améliorer l'attractivité du transport collectif par autocar et autobus, et par là à favoriser le développement de l'offre de transport collectif routier et à accroître le report modal de la voiture individuelle vers les autobus et autocars.

L'amplitude du développement de l'offre de transport n'est cependant pas quantifiable car il dépend des politiques et stratégies poursuivies par les organisateurs de services de mobilité (qu'ils soient publics, pour les services conventionnés, ou privés pour les services librement organisés).

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les dispositions concernent la gestion des aménagements de transport routier de voyageurs et non pas directement les services : elles n'induisent pas de contrainte particulière sur les entreprises de transport public routiers de personnes, ni d'autres entreprises.

Les dispositions visent à favoriser les investissements par les collectivités territoriales dans les aménagements de transport routier de voyageurs. *In fine*, de tels investissements se traduisent par une amélioration des services qui peut être répercutée par une hausse des redevances (« touchers de quai ») payées par les opérateurs de transports aux exploitants d'aménagements de transport routiers. Cet impact potentiel demeurerait la simple conséquence du principe de proportionnalité de la redevance au service rendu, et non pas le fait des dispositions introduite par le présent article.

En améliorant la coordination des différents acteurs publics compétents en matière d'ATR, elle garantit aux employeurs soumis au versement mobilité une meilleure utilisation de son produit.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Il n'est pas anticipé d'impact économique ou financier pour les usagers particuliers des aménagements de transport routiers de personnes.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les dispositions aménagent les compétences des autorités organisatrices de la mobilité pour qu'elles planifient l'accueil des services par autobus et autocar en prenant en compte plus de services que les services qu'elles opèrent et pour lesquels elles planifient déjà l'accueil ; et pour qu'elles puissent prendre l'initiative de concevoir de nouvelles capacités d'accueil lorsque les capacités d'accueil totales à l'échelle du territoire ne répondent pas de manière adaptées aux besoins des différents services desservant leur ressort territorial.

Cet aménagement de compétence favorisera la planification d'investissements nouveaux pour agrandir ou améliorer les capacités d'accueils dans des ATR existants, et le cas échéant créer des nouveaux ATR. Ces investissements seront néanmoins modérés car ils répondront à une démarche de mutualisation et de recherche d'économies d'échelles.

Pour les agglomérations de moins de 200 000 habitants ou n'accueillant pas un trafic SLO significatif, il n'y a pas d'obligation imposée par la législation ou la réglementation sur la qualité de service d'accueil devant être apportée, donc les autorités organisatrices pourront dimensionner les investissements qu'elles décideront proportionnellement à ce que les acteurs locaux et les organisateurs de services de transport seront collectivement aptes à financer, au travers d'un éventuel co-financement des investissements initiaux entre acteurs intéressés par le projet d'ATR, et d'une tarification adaptée du service rendu par l'ATR aux services de transports l'utilisant pour amortir sur le temps long ces investissements.

Les dispositions des 5°, 7° et 9° du I prévoient que les AOM dont le ressort territorial compte plus de 200 000 habitants doivent garantir l'existence à compter du 1er janvier 2032 d'au moins un ATR desservant leur ressort territorial répondant à des spécifications déterminées par décret en Conseil d'État, proportionnées aux flux de voyageurs par autobus et autocars. Les dispositions prévoient que cette exigence est satisfaite dès lors qu'un tel aménagement existe pour desservir le ressort territorial de l'AOM, y compris sous le contrôle d'une autre personne morale (par exemple une commune, la région...), et éventuellement en dehors de ce ressort, afin d'éviter de créer des infrastructures redondantes avec des infrastructures existantes. Les spécifications attendues devant être fixés par décret en Conseil d'Etat feront l'objet d'une concertation avec les parties prenantes pour aligner ces exigences avec les bonnes pratiques déjà en place dans certaines de ces grandes agglomérations, et assurer une cohérence entre les exigences attendues et le nombre de voyageurs

empruntant des services de transport desservant ces aménagements, afin que les améliorations de service ainsi provoquées puissent être, si l'autorité organisatrice le décide, dans cette situation également financées par la tarification du service rendu par l'infrastructure de transport aux services de transports l'utilisant.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les impacts anticipés sur les services administratifs des collectivités sont faibles. L'octroi d'une compétence à l'AOM locale pour planifier l'accueil des différents services d'autres opérateurs en même temps que les services qu'elle opère permettra d'éviter des situations de redondances où l'AOM locale et la région planifieraient et investiraient séparément chacune pour leurs infrastructures. Les dispositions pourront nécessiter une charge de travail administratif nouvelle et une montée en compétence interne des services de l'AOM dans les situations où elle doit s'assurer que des services de transport qui ne sont pas les siens et pour lesquelles les services manquent de compétence opérationnelle. Mais cette montée en compétence restera en général modérée : dans ces situations l'AOM pourra s'appuyer sur l'expertise respective de l'organisateur des services et du gestionnaire des infrastructures, et se contenter de s'assurer que de manière globale les capacités sur le territoire sont suffisantes. Les cas complexes surviennent lorsque les flux sont importants, avec une concurrence des besoins entre différents services, ce qui ne concerne pas les petites ou moyennes agglomérations.

Les dispositions des 1^o à 3^o du I matérialisent ce travail dans les plans de mobilité, et ne concernent pas les AOM des territoires qui ne sont pas soumis à l'obligation d'élaborer un plan de mobilité, c'est-à-dire ne concernent pas les AOM hors des agglomérations de plus de 100 000 habitants ni les communautés de communes (ou les régions lorsqu'elles se substituent à des communautés de communes dans les missions d'AOM locale).

L'exigence de prévoir l'existence d'une gare routière répondant à des critères fixés par décret est la disposition la plus forte pour les collectivités et peut conduire à des projets d'aménagement ou de réaménagement nouveaux. Cela concerne uniquement les autorités organisatrices de la mobilité dont le ressort territorial compte plus de 200 000 habitants, et les investissements ainsi déclenchés seront le simple reflet d'une mise à niveau de la situation des grandes agglomérations qui n'auraient pas déjà de gare routière significative (tout en accueillant un trafic important) avec la situation de la plupart des grandes agglomérations qui auront déjà une gare routière répondant aux critères attendus.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

En améliorant la planification des aménagements de transport routier et en favorisant la conception d'ATR mutualisés entre différents services, les dispositions devraient favoriser l'aménagement de gares routières et d'autres aménagements de transport routier avec une meilleure qualité d'aménagement et d'accueil des voyageurs, et limiter les situations d'absence d'investissement ou d'investissements a minima dans des aménagements sans qualité.

L'amélioration de la qualité générale des aménagements pourra se traduire notamment dans une meilleure accessibilité, un meilleur sentiment de sécurité, un plus grand confort et globalement, une meilleure qualité de service. Ces éléments améliorent l'expérience de tous les usagers, notamment les personnes en situation de handicap, si l'accessibilité est mieux développée que dans des anciennes installations, et les personnes vulnérables ou avec des préoccupations de sécurité (voyageurs isolés notamment les femmes seules, jeunes, personnes âgées ou minorités).

Les dispositions rendront le transport par car plus attractif et pourront contribuer au développement de lignes nouvelles, ce qui pourra permettre à des personnes actuellement éloignées des transports collectifs d'en bénéficier. Cela signifie une meilleure mobilité pour les personnes qui n'avaient pas d'alternative (jeunes sans permis de conduire par exemple) et une alternative pour ceux qui dépendaient de la voiture particulière (le trajet par car peut permettre des économies et de profiter mieux des trajets pour en faire des temps plus utiles).

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Les dispositions n'introduisent pas de nouvelle norme d'accessibilité mais l'amélioration de la qualité générale des gares pourra, entre autres, se traduire par une meilleure accessibilité.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Cf. supra

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Cf. supra

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Cf. supra

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Les dispositions contribueront indirectement à l'essor du développement des transports collectifs routiers et à un meilleur report modal de la voiture particulière vers des modes collectifs, moins émetteurs rapportés à la personne.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Les dispositions favoriseront la planification et le déclenchement d'investissements pour des aménagements de transport de voyageurs de qualité, ce qui inclut l'adaptation au changement climatique.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Même impact que concernant les émissions gaz à effet de serre (GES) au point 4.4.1 : les dispositions devraient favoriser un report modal de la voiture particulière vers des transports collectifs routiers ou des autres modes, au niveau des pôles d'échange multimodaux, moins émetteurs de polluants rapportés à la personne.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La construction de gares routières et d'aménagement de transport routier peut avoir des impacts négatifs en termes de préservation des espaces naturels et d'artificialisation des sols. Néanmoins en pratique l'aménagement de ces infrastructures se fait généralement dans des zones déjà urbanisées, à proximité de pôles de vie ou d'activités. Les mesures réglementaires permettront le cas échéant, d'envisager les mesures compensatrices nécessaires.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Les dispositions devraient favoriser un report modal de la voiture particulière vers des transports collectifs routiers, moins consommateurs de ressources rapportés à la personne lorsqu'ils sont convenablement remplis (économies d'énergie sur la propulsion par rapport à des voitures particulière, réduction du nombre de voitures possédées par les usagers lorsque les conditions pour se passer de la voiture au quotidien sont réunies).

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

Une consultation facultative et informelle de plusieurs représentants d'associations d'autorités organisatrices de la mobilité et de collectivités territoriales (Groupement des autorités responsables des transports (GART) ; Régions de France ; Association des Maires de France et des présidents d'Intercommunalités ; France urbaine ; Intercommunalités de France), des services d'Ile-de-France Mobilités et des services de l'Autorité de régulation des transports a été menée entre le 1er et le 16 décembre 2025.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Une entrée en vigueur progressive est prévue par le II pour les dispositions 1° à 3° du I, qui s'appliquent aux plans de mobilité et aux plans locaux d'urbanisme en tenant lieu, mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 151-44 du code de l'urbanisme, dont l'approbation, ou l'évaluation prévue à l'article L. 1214-8 du code des transports, intervient à compter du premier jour du treizième mois suivant la date de publication de la présente loi.

Les autres dispositions entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

L'exigence introduite par les dispositions 5°, 7° et 9° du I pour certaines autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité locale de garantir l'existence d'au moins une gare routière ou d'un autre aménagement de transport routier de voyageurs défini à l'article L. 3114-1 répondant des spécifications définies par un décret en Conseil d'État s'appliquera, selon les dispositions de l'article L. 1231-8-1 du code des transports nouvellement créé par le 5° du I, à compter du 1er janvier 2032.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'applique suivant les principes généraux d'application du code des transports aux collectivités d'outre-mer prévus aux articles L. 1801-1 et L. 1801-2 de ce code.

En l'occurrence, ce champ d'application :

- inclut : Guadeloupe, Martinique, la Guyane, La Réunion, Mayotte, St-Pierre-et-Miquelon
- exclut : St Barthélemy, St Martin, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

5.2.3. Textes d'application

Concernant le nouvel article L. 1231-8-1 inséré dans le code des transports par les dispositions du I, un décret en Conseil d'Etat précisera les contours de l'obligation :

- Seuils de flux de voyageurs par autobus et autocars, relevant notamment de services librement organisés, pris en compte ;
- Modalités d'appréciation de la desserte du ressort territorial offerte par l'ATR, lorsque l'aménagement n'est pas situé sur le ressort territorial mais permet de le desservir de manière équivalente ;
- Spécifications à respecter par l'ATR.

CHAPITRE IV – AMELIORER LA SECURITE DES VOYAGEURS

Article 16 – Obligation de dépistage de stupéfiants pour les conducteurs de transports publics routiers de personnes et mise en place de dispositifs de contrôle des stupéfiants

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'accident survenu le 30 janvier 2025 à Châteaudun en Eure-et-Loir qui a coûté la vie à une lycéenne de quinze ans, Joana, a blessé vingt autres élèves sur la route de leur établissement d'enseignement et lors duquel les analyses réalisées sur le conducteur ont révélé la consommation de produits stupéfiants ont dramatiquement mis en lumière la nécessité de prévenir de telles pratiques dans les transports de personnes. Le Gouvernement a ainsi présenté, le 30 avril 2025, un plan pour le renforcement de la sécurité routière du transport scolaire, appelé « Plan Joana » en hommage à la jeune victime. La première mesure de ce plan porte sur la facilitation et le renforcement des dépistages de la consommation de produits stupéfiants effectués par les employeurs de conducteurs de transports scolaires.

➤ Obligation de dépistage

Contrairement à l'alcool, dont la consommation est réglementée dans le code du travail, il n'existe pas de disposition spécifique portant sur la consommation de produits stupéfiants. Ainsi en matière d'alcool l'employeur a l'interdiction de laisser entrer ou séjourner dans les lieux de travail des personnes en état d'ivresse (article R. 4228-21). En outre si l'introduction de certains alcools (vin, bière, cidre et poiré) sur le lieu de travail n'est pas interdite par le code du travail, l'employeur a la faculté de limiter voire d'interdire cette consommation sous réserve de démontrer d'une part que la consommation de ces alcools est susceptible de porter atteinte à la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs et d'autre part que la restriction apportée est proportionnée au but recherché (article R. 4228-20).

Néanmoins, l'absence de dispositions spécifiques aux produits stupéfiants ne prive pas l'employeur de moyens d'action. Plus encore, au titre de l'obligation générale d'assurer la sécurité physique et mentale des travailleurs que lui impose l'article L. 4121-1 du code du travail, il doit, prendre les mesures nécessaires permettant d'assurer

la sécurité et de protéger la santé physique et mentale des travailleurs, notamment prévenir les accidents.

Les manquements de l'employeur aux règles de santé et de sécurité font l'objet de dispositions pénales (Articles L. 4741-1 à L. 4741-8).

Le Code du travail prévoit également une obligation de sécurité à la charge du salarié ([article L. 4122-1](#)). Il lui incombe « ...de prendre soin, en fonction de sa formation et selon ses possibilités, de sa santé et de sa sécurité ainsi que de celles des autres personnes concernées par ses actes ou ses omissions au travail. » En cas de manquement à son obligation de sécurité, y compris lié à une pratique addictive, le salarié encourt une sanction disciplinaire. Au-delà de l'aspect disciplinaire, en cas d'accident, sa responsabilité pénale peut être engagée.

L'article envisagé a vocation à compléter et renforcer ces dispositions générales, en créant, à l'égard de l'employeur, une obligation annuelle spécifique à la prévention de la consommation de stupéfiants par des conducteurs routiers professionnels.

➤ Mise en place de dispositifs de contrôle de stupéfiants antidémarrage

Les mesures proposées s'insèrent dans le cadre du « plan Joana » ("Imposer la mise en place de *stupotest* antidémarrage dans les nouveaux véhicules de transport scolaire d'ici 4 ans") dédié au renforcement des contrôles de chauffeurs de cars scolaires après la mort de Joana, 15 ans, tuée dans un accident causé par un chauffeur de car scolaire sous l'emprise de stupéfiants en janvier 2025.

En plus d'être interdite, la consommation de tous les types de drogue est incompatible avec la conduite des véhicules. Cependant, contrairement à l'alcool, dont la consommation excessive selon l'article R. 234-1 I 1° du code de la route est contrôlée par un dispositif d'éthylotest anti-démarrage dans les autocars depuis le 1er septembre 2015 selon l'[arrêté du 2 juillet 1982 relatif aux transports en commun de personnes](#) (ministre des transports), il n'existe pas d'appareils interdisant le démarrage de ces véhicules après la consommation par le conducteur de substances ou plantes classées comme stupéfiants.

Ces substances sont définies par l'[arrêté du 22 février 1990 fixant la liste des substances classées comme stupéfiants](#) (ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative).

Les modalités de leur dépistage sont déterminées par l'[arrêté du 13 décembre 2016 fixant les modalités du dépistage des substances témoignant de l'usage de stupéfiants, et des analyses et examens prévus par le code de la route et abrogeant l'arrêté du 5 septembre 2001 modifié fixant les modalités du dépistage des substances témoignant de l'usage de stupéfiants, et des analyses et examens prévus par le code de la route](#)

(ministre des affaires sociales et de la santé, le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre de l'intérieur).

Ces contrôles sont réalisés par les forces de sécurité intérieure de manière préventive, dans le cadre de leur service normal sur le bord de la route, ou lors des accidents de la route, selon les règles prescrites par le code de la route (articles L. 235-1 à L. 235-5). En 2024, 1 199 329 dépistages ont été réalisés sur tous types de conducteurs, dont 55 886 dans le cadre d'accidents corporels. Parmi ces dépistages, 149 130 délits ont été relevés, soit un résultat relativement stable (+ 0,6 %) par rapport à 2023. Le nombre de dépistages positifs en 2017 était de 55 398 (x2,6). En 2024, dans les accidents corporels impliquant des véhicules de transport en commun enregistrés par les forces de l'ordre, 3 % de l'ensemble des conducteurs impliqués étaient positifs aux stupéfiants.

Les dispositions proposées ont vocation à compléter les dépistages actuellement effectués par les forces de l'ordre en empêchant tout conducteur de transport en commun au sens de l'article R. 311-1 du code de la route, et en premier lieu d'autocar, de démarrer son véhicule après avoir fait usage de stupéfiants.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

➤ Obligation de dépistage

S'agissant du niveau de norme, la disposition proposée crée une obligation spécifique pesant sur les employeurs qui a un impact sur les travailleurs affectés à des postes de conducteurs professionnels. Elle a trait aux conditions d'exercice de la liberté individuelle et du droit du travail qui, selon l'article 34 de la Constitution, sont du domaine de la loi.

S'agissant de la nature du dépistage (test salivaire), le Conseil constitutionnel a validé une disposition législative permettant, notamment, de procéder à des « prélèvements externes », qui, selon la décision ne comportent « aucun procédé douloureux, intrusif ou attentatoire à la dignité des intéressés » (Conseil constitutionnel n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi de sécurité intérieure, cdt 55).

➤ Mise en place de dispositifs de contrôle de stupéfiants antidémarrage

La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée.

Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif

d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif (décision n° 2012-652 DC, 22 mars 2012).

Afin d'assurer la proportionnalité de la présente mesure qui permet d'identifier, même indirectement, les chauffeurs révélés positifs aux stupéfiants au sein d'une entreprise par un *stupotest* anti-démarrage, les finalités du traitement seront alignées sur celles préconisées par la CNIL dans son avis relatif au traitement de l'éthylotest anti-démarrage dont les finalités et caractéristiques sont très proches.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La politique de sécurité routière en général et la lutte contre la conduite après consommation d'alcool ou de drogue constituent un objectif partagé au niveau européen. En mai 2018, la Commission a publié un [plan d'action stratégique sur la sécurité routière](#), dans lequel elle appelait à adopter une nouvelle approche pour contrer la tendance à la stagnation des chiffres européens de sécurité routière et se rapprocher de l'objectif à long terme de « zéro décès » sur les routes de l'Union d'ici 2050 (« Vision Zéro »). Elle y relevait que « le comportement des usagers de la route au regard de la sécurité (...) [de la] consommation d'alcool ou d'autres drogues (...) et le contrôle du respect de la législation y afférente sont des éléments clés dans la prévention des accidents grave ». Elle annonçait également vouloir encourager et soutenir la recherche de méthodes d'essai et d'outils moins onéreux de détection des drogues, ainsi que sur l'évaluation automatique de l'aptitude à conduire

Afin d'assurer le respect de la vie privée, le droit de l'Union européenne encadre strictement les conditions de mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel, au travers des textes suivants :

- Le [règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données](#), et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données - RGPD) ;
- La [directive \(UE\) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données](#), et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil directive européenne du 27 avril 2016 (dite « police-justice »). Cette directive, concernant les traitements à des fins pénales ou de sécurité publique, a été

transposée au titre III de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les dispositifs de contrôle de stupéfiants (stupotests) anti-démarrage permettent la collecte par les entreprises de transport en commun de données à caractère personnel, telle que l'identité du conducteur révélé positif. Les traitements de données ainsi mis en œuvre relèvent du règlement général sur la protection des données. Toutefois, au regard de la nature infractionnelle des données, les présentes dispositions prévoient des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées, conformément à l'article 10 du même règlement. En outre, la mise en œuvre de ces traitements doit respecter les grands principes énoncés par le droit européen de la protection des données et rappelés à l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978 précitée. En particulier, les données doivent être, d'une part, collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et, d'autre part, adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. De plus, le principe de minimisation impose que chaque traitement comprenne le nombre le plus restreint possible de données et d'accédants.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

➤ Obligation de dépistage

La conduite après usage de stupéfiant constitue un délit très fortement réprimé par le code de la route (jusqu'à 3 ans d'emprisonnement et 9 000 € d'amende depuis la [loi n° 2025-622 du 9 juillet 2025 - art. 8](#), avec alourdissement des peines en cas de circonstances aggravantes ou accidents corporels ou mortels). En outre, le refus de se soumettre au dépistage est lui-même passible d'une peine de 2 ans d'emprisonnement et 4 500 € d'amende. Pour autant, ce dispositif de sanction pénale n'est assorti d'aucuns moyens de prévention ou de contrôle spécifique des conducteurs professionnels de transports routiers.

➤ Mise en place de dispositifs de contrôle de stupéfiants antidémarrage

La personne qui conduit un véhicule alors qu'elle a fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants risque une peine de trois ans d'emprisonnement et de 9 000 euros d'amende. Elle est également susceptible de se voir infliger plusieurs peines complémentaires.

L'obligation d'équiper des véhicules de transport en commun d'un dispositif de contrôle de stupéfiant (stupotest) anti-démarrage n'est actuellement prévue par aucune disposition juridique.

La première mesure du « Plan Joana » porte sur la facilitation et le renforcement des dépistages de la consommation de produits stupéfiants effectués par les employeurs de conducteurs de transports scolaires.

La disposition proposée ne se limite pas aux seuls conducteurs de transport scolaires visés par la mesure n°1 du « Plan Joana ». Elle englobe plus largement le secteur des transports publics routiers de personnes⁹⁶, considérant que la prévention de la consommation de stupéfiants concerne de manière égale l'ensemble de ces activités, dans lesquelles il convient d'assurer la protection des voyageurs en renforçant la prévention des accidents liés à la prise de stupéfiants par les conducteurs, sur le modèle des dispositifs de prévention de l'alcool au volant.

Dans ces conditions et à l'instar des dispositions juridiques définies par le législateur dans le code de la route concernant l'obligation d'équiper des véhicules de transport en commun de personnes d'un éthylotest anti-démarrage, il est apparu nécessaire de compléter la partie législative du code de la route afin de donner une base légale au traitement de données à caractère personnel relatif au stupotest anti-démarrage mis en œuvre par des personnes morales de droit privé.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le premier objectif poursuivi est de créer un cadre légal imposant aux employeurs et aux conducteurs salariés des entreprises de transports publics routiers de personnes

⁹⁶ La définition du transport public ressort du 1° de l'article L1000-3 du code des transports. Concernant le transport routier, en ressortent les entreprises mentionnées au L.3113-1 du même code. Sont concernées les entreprises de transports routiers effectuant des transports de voyageurs avec des autocars ou des autobus, y compris les entreprises de transports public urbain telles que la RATP qui opèrent pour le compte de collectivités organisatrices de mobilité. Sont exclues les entreprises en compte propre, le transport privé ainsi que les taxis et VTC.

de réaliser annuellement des tests de dépistage préventifs de consommation de produits stupéfiants.

Il s'agit ainsi, d'une part, d'apporter aux employeurs un cadre juridique contraignant permettant la réalisation de tests de dépistage par les employeurs sur un rythme obligatoire d'un test par an au moins, d'autre part, de dissuader des conducteurs professionnels de consommer des produits stupéfiants sachant qu'ils s'exposent aux conséquences d'un test positif sur leur contrat de travail.

Le second objectif est d'empêcher les conducteurs de véhicules de transport en commun, en premier lieu les conducteurs d'autocars, ayant fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants, de démarrer leur véhicule et circuler. Les dispositions proposées complètent la partie législative du code de la route par trois nouveaux articles imposant aux entreprises de transport d'équiper leurs véhicules avec des *stupotests* anti-démarrage homologués et encadrant la mise en œuvre du traitement de données personnelles correspondant par les chefs d'entreprise.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La disposition proposée ne se limite pas aux seuls conducteurs de transports scolaires. Elle vise plus largement tout le secteur du transport public de passagers pour compte d'autrui, considérant que la prévention de la consommation de stupéfiants concerne de manière égale l'ensemble des activités de transports de personnes.

A contrario, elle n'étend pas son champ aux activités de transports de marchandises dans lesquelles les conducteurs n'ont pas la responsabilité de vies humaines dans leurs véhicules.

La définition de la catégorie d'employeurs ressortant de cette mesure est ainsi strictement proportionnée à son enjeu d'intérêt général. Elle couvre les activités de transports collectifs de personnes, pour lequel l'enjeu de sécurité des groupes de passagers est singulier. Pour illustration, en 2024, 7 personnes ont été tuées et 932 ont été blessées dans un autocar ou autobus⁹⁷. A contrario, elle n'impose pas de contraintes à l'endroit d'employeurs de conducteurs qui transportent des marchandises. Ceux-ci ne se différencient pas de manière suffisamment substantielle

⁹⁷Source : Observatoire national interministériel de la sécurité routière - Bilan de l'accidentalité de l'année 2024.

de l'ensemble des conducteurs, usagers de la route, pour qu'une mesure spécifique se justifie pleinement dans le projet du Gouvernement.

Par ailleurs, cette mesure qui vise le transport routier rejoint des dispositions s'appliquant en d'autres secteurs des transports :

- pour le transport aérien, les articles L. 6225-6 à L. 6225-10 du code des transports prévoient les conditions dans lesquelles les personnels concourant à la sécurité des vols sont soumis à des contrôles de l'usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants ;
- pour le transport fluvial, les articles R. 4274-62 et suivants du code des transports, rendent applicables les dispositions du code de la route relatives au dépistage de stupéfiants à tout membre d'équipage qui participe à la conduite, à la manœuvre ou à l'exploitation des bateaux. En cas de dépistage positif, le bateau peut faire l'objet de la mesure d'immobilisation prévue à l'article L. 4462-7 du code des transports ;
- pour le transport ferroviaire, la visite médicale d'aptitude sécurité des conducteurs de train, ressortant du décret n° 2010-708 du 29 juin 2010 relatif à la certification des conducteurs de trains comporte un test de dépistage de stupéfiants dans les conditions prévues par arrêté du 6 août 2010 relatif à la certification des conducteurs de train. La visite médicale d'aptitude sécurité des conducteurs de train a lieu tous les 3 ans jusqu'à 55 ans, puis tous les ans. Les principales causes d'inaptitude prononcée sont, outre l'ophtalmologie, la consommation de produits psychotropes. L'employeur s'assure du suivi de ces obligations, sous le contrôle de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) via le suivi du registre national des licences.

Concernant les dispositifs de contrôle de stupéfiant antidémarrage, le dispositif proposé s'applique aux véhicules de transports publics routiers de personnes, considérant que la prévention de la consommation de stupéfiants concerne de manière égale l'ensemble de ces activités. Le régime juridique de protection des données personnelles ne permet pas d'alternative à la mesure législative proposée.

3.2. OPTION RETENUE

➤ Obligation de dépistage

Le dispositif retenu crée une obligation de réalisation d'un test de dépistage salivaire au moins une fois par an par les employeurs d'entreprises de transport public routier sur les conducteurs qu'ils emploient.

Il crée au sein du code des transports un nouveau chapitre, constitué d'un article

unique numéroté L. 3318-1, dans le titre relatif à la réglementation du travail spécifique au transport routier.

Le dispositif proposé retient le principe d'un test salivaire, pour qu'il soit réalisable par l'employeur sans intervention d'une profession médicale ou des forces de l'ordre. En effet, l'arrêt du Conseil d'Etat n° 394178 du 5 décembre 2016, se prononçant sur le cas d'un règlement intérieur d'entreprise prévoyant le recours à un test salivaire pour la détection de consommation de produits stupéfiants par des salariés, met en avant, au considérant 2, qu'un test salivaire ne revêt pas le caractère d'un examen de biologie médicale au sens des dispositions de l'article L. 6211-1 du code de la santé publique et n'est donc pas au nombre des actes qui, en vertu des dispositions de son article L. 6211-7, doivent être réalisés par un biologiste médical ou sous sa responsabilité.

La désignation des « substances ou plantes classées comme stupéfiants » est reprise de la formulation du code de la route apparaissant en différents articles, notamment l'article L. 235-1, ainsi qu'au code des transports pour d'autres domaines, notamment à l'article L. 3151-11.

Le dispositif proposé ne prévoit pas de sanction à l'égard de l'employeur qui n'a pas réalisé ce test annuel. Néanmoins, celui-ci peut voir sa responsabilité engagée selon le droit commun du travail.

A titre complémentaire, il convient de souligner que les conditions de mise en œuvre de ce dépistage annuel et les éventuelles sanctions qui pourraient en découler à l'égard du salarié relèvent également du droit commun du travail, notamment des dispositions relatives au règlement intérieur.

➤ Mise en place de dispositifs de contrôle de stupéfiants antidémarrage

Le chapitre V du titre III du livre II du code de la route est complété par deux nouveaux articles fixant l'obligation de principe d'équiper les véhicules de transport en commun de personnes avec des *stupotests* anti-démarrage sur la base d'une liste fixée par voie réglementaire, confiant la définition des conditions d'homologation au pouvoir réglementaire et encadrant au niveau législatif la mise en œuvre du traitement de données personnelles correspondant par un chef d'entreprise.

L'entrée en vigueur de ce dispositif anti-démarrage est différée jusqu'au 1er septembre 2029 afin de donner un délai suffisant aux entreprises pour qu'elles s'adaptent aux normes réglementaires d'application et pour permettre la finalisation des développements techniques, l'homologation et l'installation des *stupotests* anti-démarrage.

Le *stupotest* anti-démarrage désigne l'appareil permettant de dépister la présence de substances ou plantes classées comme stupéfiants. La liste des substances retenues et

leur seuil minimum de détection seront définis dans un arrêté et s'apparentera à celles recherchées et énumérées dans l'arrêté du 13 décembre 2016 fixant les modalités du dépistage des substances témoignant de l'usage de stupéfiants, et des analyses et examens prévus par le code de la route, à savoir les cannabiniqes, les amphétaminiques, les cocaïniqes et les opiacés.

Les articles insérés dans le code de la route ne prévoient pas de sanction en cas de test de dépistage positif par l'appareil. Toutefois, ils autorisent l'employeur à consulter les données de fonctionnement, de positivité du dépistage et du démarrage du véhicule et lui laissent la faculté d'en tirer les conséquences dans le cadre des sanctions disciplinaires prévues au code du travail.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article crée une disposition nouvelle dans le code des transports sans abroger de disposition existante. Ainsi, il est ajouté dans le titre unique du livre III de la troisième partie un chapitre VIII composé de l'article L. 3318-1.

Le présent article insère également deux nouveaux articles L. 235-6 et L. 235-7 dans le chapitre V du titre III du livre II du code de la route.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le champ d'application de la réglementation européenne n° 2009/2144 GSR II (relatif aux prescriptions applicables à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leur sécurité générale et la protection des occupants des véhicules et des usagers vulnérables de la route) s'étend à tous les véhicules neufs mis en circulation à partir de juillet 2024, dont les cars et autocars.

Elle inclut des mesures concernant le pré-équipement des véhicules à moteur permettant d'installer un éthylotest antidémarrage (EAD) pour réduire les accidents liés à cette problématique.

Le stupotest antidémarrage bénéficiera de cette prédisposition technique en s'interfaçant avec le système central électronique de l'EAD installé.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les entreprises concernées par le test de dépistage de stupéfiants annuel obligatoire auront la charge de la réalisation et du financement de ce test.

Au 31 décembre 2022, dans la branche du transport routier et des activités auxiliaires de transports, il existait 2 000 entreprises de transport de voyageurs employant 87 000 conducteurs. Parallèlement, le nombre de conducteurs concernés dans la branche du transport public urbain est de 32 000. Le nombre total de conducteurs concernés est donc évalué à 120 000.

Le coût unitaire d'un test est de l'ordre de 20 €, variable selon le produit choisi sur le marché. A titre d'exemple, pour une entreprise de taille moyenne comportant 40 conducteurs, le coût annuel serait ainsi de 800 €.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

L'objectif des dispositions consiste à renforcer la sécurité des passagers dans les autocars et autobus. Il est donc visé une plus grande sécurisation des déplacements des personnes.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure concerne l'ensemble du transport de voyageurs, y compris les transports scolaires. Les collectivités locales qui sont responsables de l'organisation des transports scolaires trouveront donc dans cette disposition un moyen normatif

s'imposant aux entreprises, sans qu'elles n'aient à intervenir, tendant à sécuriser les missions de transports d'élèves dont elles ont la charge.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

La sécurisation des transports de personnes, notamment des transports scolaires évoquée aux points 4.2.5 et 4.2.6 bénéficiera aux jeunes voyageurs, notamment les élèves utilisant les transports scolaires.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La disposition constitue une mesure de sécurité routière qui s'ajoute et renforce tous les moyens de lutte contre l'accidentalité des transports collectifs de personnes déjà mis en œuvre dans le cadre de cette politique publique.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

Les employeurs devront s'assurer de la bonne élimination des tests usagés dans le respect des normes sanitaires en vigueur.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'impacts sur les ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article 2 du décret n° 75-360 du 15 mai 1975 relatif au comité interministériel de la sécurité routière, les dispositions envisagées ont été soumises au

groupe interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR) qui a émis un avis favorable assorti de réserves lors de sa séance du 14 janvier 2026.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application du 1 du II de l'article R.4641-1 du code du travail, le Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) a été consulté par voie dématérialisée (commission spécialisée n°1 du mardi 27 janvier 2026 au jeudi 29 janvier 2026, et commission générale du jeudi 29 janvier 2026 au lundi 2 février), et a rendu un avis le 2 février 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions relatives au test de dépistage entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

Les dispositions relatives au dispositif de contrôle de stupéfiant antidémarrage entreront en vigueur le 1er septembre 2029.

5.2.2. Application dans l'espace

L'article s'appliquera sur le cadre territorial national qui est celui du livre du code des transports relatif à la réglementation du travail spécifique au transport routier.

La disposition s'appliquera, en vertu de l'article L. 1801-1 du code des transports, et à défaut de dispositions contraires prévues par les titres consacrés à chacune des collectivités suivantes dans le livre relatif à l'outre-mer de la partie du code relative au transport routier, dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

La disposition ne s'appliquera pas, en vertu de l'article L. 1801-2 du code des transports, et à défaut de dispositions spécifiques prévues par les titres consacrés à chacune des collectivités suivantes dans le livre relatif à l'outre-mer de la partie du code relative au transport routier, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

5.2.3. Textes d'application

Les dispositions relatives aux dispositifs de contrôle des stupéfiants antidémarrage requièrent plusieurs textes réglementaires d'application, pour fixer la liste des véhicules devant obligatoirement être équipés d'un tel dispositif, pour définir les caractéristiques du traitement automatisé de données relatives au fonctionnement, à la positivité aux épreuves de dépistage de stupéfiants des conducteurs et au démarrage des véhicules, après avis de la CNIL et pour fixer les conditions d'homologation des dispositifs ainsi que les modalités d'agrément des professionnels chargés de les installer.

TITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AU FRET

Article 17 – Harmonisation des frais de manutention portuaires

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

[La stratégie nationale portuaire \(SNP\)](#), adoptée par le Comité interministériel de la mer du 22 janvier 2021 et actualisée en 2025 a inscrit, sur la thématique des « ports, acteurs du développement économique » (Ambition n°2), la nécessité de développer le report modal : « Développer l'hinterland des ports par la massification des flux pour capter de nouveaux marchés et réduire l'impact environnemental des chaînes logistiques. Le report modal vers les modes ferroviaire et fluvial sera développé, dans le cadre d'une démarche coordonnée au niveau des axes portuaires et logistiques pour mieux pénétrer l'hinterland et répondre à la massification des échanges maritimes ».

La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) constate le retard pris dans le domaine des transports par rapport aux objectifs de réduction des émissions fixées par la première SNBC avec un dépassement des cibles envisagées et appelle à un changement d'échelle rapide dans l'action collective compte tenu de l'ampleur des enjeux. La SNBC fixe comme orientation de dynamiser la compétitivité du mode fluvial.

Dans les ports français, la manutention des conteneurs maritimes pour leur pré et post acheminement via le transport fluvial fait l'objet d'un surcoût par rapport aux modes routier et ferroviaire car il y a une opération de manutention supplémentaire (chargement de la barge fluviale). Celui-ci est généralement facturé de façon séparée par le manutentionnaire à l'opérateur fluvial⁹⁸, compte tenu de l'acte de manutention supplémentaire requis. A titre d'exemple, le rapport de la mission initiée en août 2024 par la préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes, visant à harmoniser les coûts de la manutention portuaire entre modes de transports sur l'axe Méditerranée Rhône Saône (axe MERS), a pu établir que le surcoût appliqué par les manutentionnaires pour le mode fluvial était de l'ordre de 50€ par conteneur sur cet axe faisant passer le coût de manutention par conteneur de 220€ pour les modes terrestres à 270€ pour le mode

⁹⁸ Les manutentionnaires sont des entrepreneurs ou des entreprises spécialisées dans la manutention portuaire. Il s'agit de sociétés indépendantes chargées de l'embarquement et du débarquement des cargaisons sur les navires. Ils emploient des dockers.
L'opérateur fluvial gère une flotte fluviale dédiée principalement au transport de marchandise.

fluvial (chiffres 2023). Il s'agit ici d'un héritage historique⁹⁹, identifié par les opérateurs du transport fluvial comme l'une des conditions défavorables au report modal vers le fleuve. La pratique est différente dans de nombreux ports du range nord¹⁰⁰, notamment Anvers et Rotterdam où la pratique est que ce surcoût n'est pas facturé de façon spécifique, mais intégré au sein du tarif de manutention global (*Terminal Handling Charges* ou THC) répercuté au chargeur puis au client final, quel que soit le mode de pré ou post acheminement. Il s'agit d'une pratique commerciale et non pas d'une norme internationale.

En 2015/2016, une expérimentation a été lancée au port de Dunkerque, via un accord de place entre les acteurs portuaires locaux, et a mené à l'intégration de ce surcoût au sein d'un tarif unique de manutention. A la suite de cette harmonisation qui a participé à la mise en place d'un contexte plus favorable au transport fluvial, le volume de conteneurs transportés par le fleuve à Dunkerque a significativement augmenté, et la part modale du transport fluvial est passée de 2% à 7% environ en quelques années.

Fort de cette expérimentation, le gouvernement souhaite étendre ce dispositif via une mesure législative de portée nationale.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les principes de la liberté contractuelle et de la liberté d'entreprendre, rattachés à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789 et consacrés par le juge constitutionnel, ne sont pas absolus. Le Conseil constitutionnel considère que le législateur peut leur apporter des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Dans le domaine du transport routier de marchandises, c'est par exemple le sens de la [décision n° 2013-670 DC du 23 mai 2013](#).

Le transport des marchandises est identifié, dans les textes européens et le droit national, comme une source significative d'émissions de gaz à effet de serre et comme un levier important dans la lutte contre le réchauffement climatique.

La protection de l'environnement constitue, aux termes de la Charte de l'environnement, un objectif à valeur constitutionnelle. Elle peut dès lors constituer le fondement sur lequel le législateur peut apporter des restrictions à des droits ou

⁹⁹ Parmi les freins au report modal vers la voie d'eau, l'usage, propre à certains terminaux à conteneurs hexagonaux, consistant à facturer aux opérateurs fluviaux le coût de la manutention des barges a été mis en avant depuis le début des années 2010 (cf rapport précité).

¹⁰⁰ Le terme de « range nord-européen », ou de « rangée nord-européenne », est la traduction de l'expression anglaise « northern range », pour désigner la concentration des principaux ports européens alignés le long du littoral méridional de la mer du Nord.

libertés de rang constitutionnel, telles les libertés économiques garanties par l'article 4 de la DDHC.

La France s'est ainsi fixée pour objectif, dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique, de tendre vers l'augmentation de moitié du trafic fluvial dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030, en mobilisant l'ensemble des acteurs publics et privés concernés. De même, la [loi n° 2009-967](#) du 3 août 2009 dispose que « le transport des marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire ».

Dès lors, un lien direct peut être établi entre le développement du transport fluvial et la protection de l'environnement ainsi que la baisse des émissions de gaz à effet de serre.

L'encadrement de la liberté contractuelle créée par la disposition législative envisagée vise à favoriser le report modal vers la voie d'eau afin de limiter les externalités environnementales et sociétales du transport routier. Elle est donc liée de manière directe à l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et paraît proportionnée à cet objectif.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est prononcée¹⁰¹, à l'occasion de la tarification unique du livre en France, sur les conditions dans lesquelles des atteintes à la liberté du commerce sont admises. Elle a jugé à propos de la loi n°81-766 relative au prix du livre que le droit communautaire n'interdit pas d'édicter une législation selon laquelle le prix de vente au détail des livres doit être fixé par l'éditeur d'un livre et s'impose à tout détaillant, à condition que cette législation respecte les autres dispositions spécifiques du traité, et notamment celles qui concernent la libre circulation des marchandises.

Le droit de l'Union valide une réglementation portant sur les prix devant répondre à un objectif d'intérêt économique général, et proportionnel à l'objectif suivi. Dans le cas où cette réglementation est susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres, elle est tenue de respecter les principes généraux du droit européen à savoir les règles de concurrence et les principes de libre circulation des marchandises et des services.

Enfin, outre l'article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne selon lequel « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans

¹⁰¹ CJCE 229/83 10 janvier 1985. Association des Centres distributeurs Édouard Leclerc et autres contre SARL "Au blé vert" et autres, CJCE C-9/99 3 octobre 2000. Echirolles Distribution SA contre Association du Dauphiné e.a.

la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable » et l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la CJUE¹⁰² a considéré que la protection de l'environnement constitue « un des objectifs essentiels de la communauté, [devenu par la suite un des objectifs d'intérêt général], pouvant justifier, en tant que tel, certaines limitations au principe de la libre circulation des marchandises » ainsi que la restriction d'un autre droit protégé (par exemple, le droit de propriété).

Le législateur doit, pour ce faire, assurer une conciliation non manifestement disproportionnée entre la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle, d'une part, et la protection de l'environnement, d'autre part. De même, les mesures choisies par le législateur doivent notamment accorder aux entreprises qui y seront soumises un délai suffisant pour adapter en conséquence leur activité et ne doivent pas être, « en l'état des connaissances scientifiques et techniques, manifestement inappropriées à ces objectifs ».

La proposition de mesure d'harmonisation des frais de manutention portuaire permet aux entreprises de manutention portuaire de demeurer libres de choisir le prix facturé, mais celui-ci ne pourra varier en fonction du mode de transport des pré- ou post-acheminements utilisés. Les dispositions du 1^o de l'article garantissent la liberté de fixation des prix puisque cette tarification sera fixée par les opérateurs économiques, et non par l'Etat. Cette disposition est conforme à la jurisprudence de la CJUE en ce qu'elle n'apporte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et vise à augmenter la part du transport de marchandise par voie fluviale, mode de transport moins polluant que le mode de transport routier.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Dans le cadre des orientations de la Stratégie nationale portuaire et de la Stratégie nationale bas carbone, et suite à des discussions infructueuses menées en 2024/2025 pour faire émerger un accord entre les acteurs de l'axe Méditerranée Rhône Saône (MERS) pour la mise en place d'une tarification identique de la prestation de chargement quel que soit le mode de transport (voir infra « Options envisagées »), la mise en place d'une mesure législative s'avère nécessaire. La mesure proposée vise à harmoniser rapidement les pratiques favorables aux modes de transport les plus

¹⁰² Arrêts du 7 février 1985, ADBHU, 240/83 ; du 20 septembre 1988, Commission/Danemark, 302/86, et du 2 avril 1998, Outokumpu, C-213/96.

économiques en énergie et les moins émetteurs en gaz à effet de serre, notamment le mode fluvial, sur l'ensemble des axes logistiques concernés.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les voies d'eau navigables représentent une infrastructure de transport efficace mais sous-utilisée et pour lequel des augmentations de trafic importantes sont possibles. Par exemple, le trafic fluvial sur le Rhône ne représente qu'un quart de la capacité globale des aménagements navigables. Cette disposition législative vise donc, en égalisant les charges entre les modes, à augmenter la part modale du fluvial.

La volonté du législateur, comme de l'Union européenne, d'augmentation du report modal au profit des modes massifiés¹⁰³ découle des nombreux objectifs environnementaux et sociétaux, sur lesquels le transport fluvial possède un avantage comparatif. En premier lieu, les émissions de gaz à effet de serre du transport fluvial sont environ quatre à cinq fois plus faibles que celles du transport routier, et la consommation énergétique du mode fluvial est également réduite d'un facteur quatre à la tonne transportée par rapport à la route. Le transport fluvial, en raison de sa moindre consommation énergétique, a donc un impact largement inférieur à celui du transport routier en termes de pollution atmosphérique locale.

Les externalités du transport fluvial sont également moindres en termes de congestion routière, d'accidents, de bruit et d'emprise dans l'espace public comme sur les milieux naturels.

La transition écologique du secteur des transports repose en partie sur le report modal des flux de marchandises de la route vers les modes massifiés. Ainsi, les objectifs assignés par l'article 131 de la [loi climat et résilience du 22 août 2021](#) visent une hausse du trafic de fret fluvial de 50% en tonne-kilomètre d'ici 2030.

Concernant l'impact d'une harmonisation des surcoûts de manutention portuaire sur le report modal, l'expérimentation menée à Dunkerque, couplée à d'autres actions en faveur du transport fluvial, s'est avérée concluante et la généralisation de cette mesure doit contribuer à plus de report modal vers le fluvial ailleurs en France.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

¹⁰³ Les transports terrestres de marchandises massifiés sont le transport ferroviaire et le transport fluvial, permettant de transporter un grand nombre de marchandises en émettant peu de gaz à effet de serre.

Lors du Conseil de Coordination Interportuaire et Logistique (CCIL) du 1er décembre 2023, deux scénarios avaient été envisagés pour aboutir à une non-discrimination des coûts de la manutention entre les différents modes de transport sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône (MERS) :

- Scénario 1 : réunir tous les acteurs de la place portuaire afin d'obtenir un accord de place sous l'égide de l'Etat, comme cela a été fait sur le port de Dunkerque (cf partie 1.1), afin de permettre une mise en œuvre rapide, sans l'intervention du législateur.

Une mission de concertation menée en 2024/2025 auprès de tous les acteurs intéressés a fait le constat d'une impossibilité à faire émerger un accord local.

- Scénario 2 : inscrire dans la loi la fixation d'une tarification harmonisée entre tous les modes de transport.

Enfin, il n'a pas semblé opportun de retenir le *statu quo* compte-tenu des difficultés pour atteindre les objectifs évoqués supra, en particulier l'augmentation de la part modale fluviale.

3.2. OPTION RETENUE

Il est donc proposé de retenir le scénario 2 avec le recours à un vecteur législatif instaurant la facturation d'un prix identique par l'entreprise de manutention à la compagnie maritime ayant requis ses services pour l'ensemble des opérations de manutention de conteneurs quel que soit le mode de transport utilisé (route, fer, fleuve) pour le pré ou le post acheminement vers le port. Il est précisé que les opérations de manutention concernées incluent le chargement ou déchargement sur remorque, wagon ou bateau fluvial.

Cette disposition est complétée par une mise en cohérence de l'article L. 5422 21 du code des transports, le renvoi de celui-ci à l'article L. 5422-19 ne concernant plus le deuxième mais le troisième alinéa de cet article.

La proposition de mesure respecte le principe de nécessaire proportionnalité, reconnu par la jurisprudence constitutionnelle et repose ainsi sur la recherche d'un équilibre entre :

- Le respect de la liberté contractuelle dont disposent les entreprises de manutention ;
- L'atteinte de l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement, dans lequel s'inscrit la volonté de l'Etat en facilitant le report modal du flux de conteneurs depuis la route vers le fleuve, au regard notamment des bénéfices environnementaux permis par la baisse des émissions polluantes ainsi générées.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les articles L. 5422-19 et L. 5422-21 du code des transports sont modifiés.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions de cet article garantissent la liberté de fixation des prix puisque ce tarif identique quel que soit le mode de transport précédent ou suivant du conteneur sera fixé par les opérateurs économiques, et non par l'Etat. Cette disposition est conforme à la jurisprudence de la CJUE en ce qu'elle n'apporte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et vise à augmenter la part du transport de marchandise par voie fluviale, mode de transport moins polluant que le mode de transport routier.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le coût global de la manutention portuaire reste inchangé mais il sera répercuté de manière différente entre les acteurs nombreux et de taille très variable, de la chaîne logistique (compagnies maritimes, manutentionnaires, opérateurs de transports ferroviaires, routier ou fluvial, etc.) : le manutentionnaire facturera en effet une seule fois à ses clients, c'est à dire les compagnies maritimes requérant ses services.

Economiquement, pour préserver leurs recettes, les manutentionnaires devront harmoniser le coût de manutention d'un mouvement de conteneur sur la base d'une péréquation qui évitera toute discrimination entre modes. En ordre de grandeur et dans le cadre de la mission de concertation menée sur l'axe MERS (scénario 1 évoqué *supra*), les estimations suivantes ont été formulées :

Montant actuel estimé de la part de THC au titre de la	Proposition préservant les recettes des manutentionnaires
--	---

	prestation pour la livraison (en €)	avec péréquation équitable entre modes (en €)
Route	40	51,6
Fer	40	51,6
Fleuve	90	51,6

La mesure aura donc pour conséquence un ajustement des équilibres modaux avec une augmentation espérée de quelques points de la part fluviale et un ajustement à la baisse marginal sur les deux autres modes aujourd'hui très largement prédominants dans les flux logistiques nationaux.

Par ailleurs, ce coût de manutention ne représente qu'une très faible part dans le coût complet de la prestation de transport, à l'heure de la mondialisation des échanges maritimes. Le segment du transport maritime est en effet la composante principale et son coût est très variable selon l'état du marché mondial. Il est très volatile avec une forte sensibilité aux crises géopolitiques (exemple : situation sécuritaire au Moyen Orient) et économiques (exemples : suites de la pandémie de Covid), aux aléas techniques (exemple : fermeture temporaire du canal de Suez) et s'établit à plusieurs milliers d'euros selon la distance parcourue et l'équilibre entre l'offre et la demande en transport à un moment donné. L'évolution de l'indice SCFI (*Shanghai Containerized Freight Index*) reflétant le coût du fret maritime de conteneurs au départ de la Chine vers le reste du monde traduit ces niveaux de prix et leur très fortes amplitudes ces dernières années.

S'agissant des opérateurs fluviaux dont le modèle économique est généralement fragile, la mesure, participera à corriger les freins à la compétitivité du transport fluvial dans un contexte où la transition écologique passe par une augmentation du report modal.

S'agissant des entreprises de manutention, la mesure clarifie le contenu de la prestation qu'ils doivent facturer à la compagnie maritime ayant requis leurs services.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Certaines collectivités sont autorités portuaires d'un port décentralisé. Néanmoins, l'harmonisation des frais de manutention portuaires ne concerne que des relations contractuelles entre acteurs privés sans impact direct sur les collectivités

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le transport routier contribue fortement à la congestion routière. Le report modal de flux routiers vers le fleuve contribuerait à diminuer cette externalité négative. Le transport fluvial est également largement moins accidentogène que le transport routier de marchandises et génère beaucoup moins de bruit.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Pour toute la section :

En comparaison du transport routier, les avantages environnementaux du transport fluvial de marchandises sont nombreux.

Les émissions de CO₂ liées au transport fluvial sont de 30 g/t-km contre 100 g/t-km pour le transport routier ; cela se traduit également sur les polluants locaux.

La disposition législative envisagée devrait participer de manière positive, grâce au développement du fret fluvial (report modal) et à la réduction concomitante des déplacements de poids lourds pour les marchandises, à l'atteinte des objectifs environnementaux que s'est fixé le Gouvernement, qu'il s'agisse de la réduction des émissions de polluants atmosphériques (articles D.222-37 et suivants du code de l'environnement), comme de la réduction des émissions nationales brutes (hors secteur des terres et forêt) de 50 % en 2030 par rapport à 1990 et de l'objectif de tendre vers la neutralité carbone en 2050 (article L100-4 du code de l'énergie).

Concernant plus particulièrement le transport, l'article 131 de la loi climat et résilience du 22 août 2021 prévoit que la France se fixe pour objectif de tendre vers le doublement de la part modale du fret ferroviaire et l'augmentation de moitié du trafic fluvial dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030, en mobilisant l'ensemble des acteurs publics et privés concernés.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Pour mémoire, les engagements nationaux sur cet axe sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur des transports
Réduire nos émissions nationales brutes (hors secteur des terres et forêt) de 50 % en 2030 par rapport à 1990 et tendre vers la neutralité carbone en 2050	<i>Réduire les émissions nationales brutes du secteur à 92 Mt CO₂e en 2030 et 0,6 Mt en 2050</i>
Limiter notre empreinte carbone à une fourchette comprise respectivement entre 462 et 506 Mt CO ₂ e en 2030 et entre 160 et 215 Mt en 2050	<i>Réduire l'empreinte carbone des transports de 31 à 36 % en 2030 et de 86 à 92 % en 2050 par rapport à 2010</i>

La troisième édition de la Stratégie nationale bas carbone, actuellement en cours de consultation, prévoit une hausse de la part du transport fluvial dans le transport de marchandise de 2% du total entre 2019 à 3% en 2030. Cet objectif nécessaire d'augmenter le volume de t-km transportés par voie fluviale de 50% à cet horizon. L'atteinte de cet objectif permettrait de diminuer les émissions du transport de marchandise d'environ 400 000 tonnes de CO₂/an¹⁰⁴.

¹⁰⁴ SGPE, La planification écologique dans les transports, 31 mai 2023.

La disposition d'harmonisation des frais de manutention entre mode va entraîner une baisse du coût des manutentions portuaires effectués vers le transport fluvial. S'il n'est pas possible de mesurer l'impact précis de cette mesure en matière de hausse du trafic fluvial, elle contribuera à renforcer l'attractivité de ce mode.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Pour mémoire, les engagements nationaux sur cet axe sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Adapter nos territoires et organisations à un réchauffement mondial de 3 °C en 2100 (soit +4 °C en France hexagonale), afin de protéger les populations, assurer la souveraineté agricole, la résilience de l'économie, des infrastructures et des services essentiels, protéger le patrimoine naturel et culturel	
Sécuriser la disponibilité des ressources énergétiques en électricité et biomasse nécessaires à la décarbonation	

Le mode fluvial est peu énergivore à la tonne transportée. Des études indépendante (ADEME notamment) montrent que le fluvial est près de 4 fois moins énergivore que le transport routier : 0,086 kWh/t.km contre 0,3058kWh/t.km pour le routier.

Le report modal à horizon 2030 de 3Md de t.km du routier vers le fluvial entraînerait une économie d'énergie de 0,7TWh par an, ce qui représente la totalité de la production de centrale à charbon en France en 2024.

Le développement du transport fluvial représente donc un enjeu significatif pour améliorer la souveraineté énergétique de la France.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Pour mémoire, les engagements nationaux sur cet axe sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Disposer de 100 % de masses d'eau en « bon état » en 2027 (quantitatif, chimique et écologique)	<i>Sans objet</i>

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

<i>Pour mémoire, les engagements nationaux sur cet axe sont les suivants : Engagements nationaux</i>	Déclinaison sur le secteur de l'article
Augmenter de 30 %, de 2010 à 2030, le rapport entre notre PIB et notre consommation intérieure de matières	<i>Sans objet</i>
Réduire la quantité de déchets mis en décharge de 50% entre 2010 et 2025, et de 70 % d'ici 2050	<i>Sans objet</i>

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Pour mémoire, les engagements nationaux sur cet axe sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Réduire de moitié l'utilisation et les risques globaux de produits phytopharmaceutiques, et de 30% l'utilisation d'azote minéral, en 2030 par rapport à la période 2011-2013	<i>Sans objet</i>
Réduire d'ici 2030, par rapport à 2005, les émissions de respectivement : 77 % pour le dioxyde de soufre (SO ₂), 69 % pour les oxydes d'azote (NO _x), 52 % pour les composés organiques volatils autres que le méthane (COVNM), 13 % pour l'ammoniac (NH ₃) et 57 % pour les particules fines (PM _{2,5})	

Le développement du transport fluvial permet de diminuer les pollutions atmosphériques et d'améliorer la qualité de l'air. Selon l'ADEME, le transport fluvial émet entre 0,003 et 0,02 g de particules fines (PM) par t-km selon les gabarits et les bassins de navigation, un niveau sensiblement inférieur aux émissions des poids lourds.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Pour mémoire, les engagements nationaux sur cet axe sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
------------------------------	--

Atteindre une augmentation de 10% d'ici 2030 (avec un t0 en 2024) de l'indice des oiseaux communs des milieux agricoles (+20% d'ici 2040 et +30% d'ici à 2050)	<i>Sans objet</i>
Restaurer au moins 30 % des habitats d'intérêt communautaire dégradés entre 2024 et 2030	<i>Sans objet</i>

Le report modal induit un allègement des pressions sur la biodiversité causées par les transports routiers et un accroissement de celles causées par le transport fluvial, selon un équilibre général jugé positif.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne présente pas d'enjeux sur la consommation de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

Le Conseil supérieur de la Marine marchande (CSMM) a été consulté à titre obligatoire, en application de l'article 2 du décret n°2002-647 du 29 avril relatif à la composition, aux attributions et à l'organisation du CSMM et a rendu un avis défavorable le 30 janvier 2026.

Les parties prenantes, en particulier, les fédérations professionnelles ont été consultées en 2024/2025 dans le cadre de la mission menée sur l'axe Méditerranée Rhône Saône sur les modalités favorables au développement du report modal à partir des ports. Dans le cadre de la conférence Ambition France Transports de mai à juin 2024, un atelier dédié à la thématique « fret » et réunissant les principales parties prenantes s'est réuni à plusieurs reprises. Des contributions écrites ont été formulées (cahiers d'acteurs) à cette occasion. Plus récemment les fédérations professionnelles les plus directement concernées ont été consultées, en particulier l'Union Nationale des Industries de la Manutention (UNIM), Entreprises Fluviales de France (E2F), l'Union des ports de France (UPF) et l'Union professionnelle du transport et de la logistique (TLF Overseas).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article s'appliquera à l'ensemble du territoire hexagonal. Il ne s'appliquera pas dans les territoires ultramarins dans lesquels aucun fleuve ne permet le transport de fret par conteneur.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application.

Article 18 – Mise en place d’une trajectoire pluriannuelle de recours à des poids lourds électriques pour les donneurs d’ordre

1. ÉTAT DES LIEUX

Malgré les ambitions de report modal vers des alternatives plus durables (la Stratégie nationale bas carbone SNBC3 prévoit de doubler la part modale du fret ferroviaire et d’augmenter de 50% la part modale du fluvial d’ici 2030 par rapport à 2019)¹⁰⁵, le mode routier restera le mode prépondérant pour le transport de fret. Les poids lourds, à l’origine de 22 % des gaz à effet de serre (GES) émis par les différents modes de transport, représentent un enjeu clé dans la lutte contre la pollution atmosphérique et les GES (données Citepa 2024¹⁰⁶).

L’accélération de la transition écologique via le verdissement des véhicules représente donc un défi majeur pour le transport routier.

Cette mutation des flottes repose à titre principal sur l’électrification qui constitue le premier vecteur de la décarbonation de la mobilité lourde. Les travaux de planification écologique¹⁰⁷ (SNBC3) établissent à date un objectif pour 2030 de 50% de part de marché des poids lourds neufs à motorisation électrique (à batterie ou pile à combustible)

Cependant, l’électrification du parc des poids lourds nécessite des investissements importants de la part des transporteurs afin d’atteindre les cibles nationales et européennes. Les coûts engendrés par cette transition représentent un frein majeur pour un secteur composé à plus de 80% d’entreprises de moins de 10 salariés, à la marge faible et particulièrement sensibles aux aléas de la conjoncture. Aujourd’hui, le coût total de possession (TCO) d’un camion électrique reste nettement supérieur, malgré les aides à l’investissement, à celui d’un modèle diesel thermique, avec un prix d’acquisition deux à trois fois plus élevé, et une valeur de revente nulle, compte tenu des évolutions technologiques des matériels.

A titre d’illustration, les résultats de coûts totaux de possession (TCO) issus du modèle DGITM indiquent, pour la catégorie des porteurs de 16 à 19 tonnes, un TCO de 236 k€ pour un véhicule diesel contre 323 k€ pour un véhicule électrique. Pour la catégorie des tracteurs routiers, le TCO s’établit à 431 k€ pour un véhicule diesel et 603 k€ pour sa version électrique. Ces résultats correspondent à un scénario ne prenant pas en compte les coûts liés à l’installation d’infrastructure de recharge et excluant les aides

¹⁰⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/3e-strategie-nationale-bas-carbone-snbc-3>.

¹⁰⁶ https://www.citepa.org/wp-content/uploads/2025/07/Rapport_activite_Citepa_2024.pdf

¹⁰⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/3e-strategie-nationale-bas-carbone-snbc-3>.

à l'acquisition que constituent le suramortissement et les forfaits d'économie d'énergie au titre de la fiche d'opération standardisée (FOS) TRA-EQ-129¹⁰⁸.

Cette fiche a été mise en place dans la cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) depuis le 1er janvier 2025 pour soutenir l'acquisition (achat ou location) de véhicules lourds électriques neufs ainsi que les opérations de retrofit électriques. Elle bénéficie de facteurs de bonification différents selon le type de véhicules. Le montant des primes peut atteindre environ 31 000 € pour un porteur de 12 à 19 tonnes (pour un coût d'acquisition autour de 220k€) et 57 000 € pour un poids lourd de 26 tonnes ou un tracteur routier (pour un coût d'acquisition autour de 270 à 300k€).

Instauré en 2016, le dispositif de suramortissement (article 39 decies A du Code général des impôts), vise à accompagner la transition énergétique du secteur du transport en facilitant le verdissement des flottes professionnelles. Il offre aux entreprises une déduction fiscale exceptionnelle sur l'amortissement des véhicules lourds et utilitaires légers utilisant des énergies propres, réduisant ainsi le coût net de leur acquisition ou de leur transformation. Ce mécanisme bénéficie aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, quelle que soit leur forme, ainsi qu'aux entreprises relevant de l'impôt sur le revenu dans le cadre d'un régime réel. Pour l'acquisition d'un tracteur ce dispositif peut représenter une aide fiscale jusqu'à environ 25k€.

Cette décarbonation du transport lourd, au regard de la capacité d'investissement qu'elle nécessite pour l'acquisition des véhicules routiers de fret à émission nulle, ne peut reposer uniquement sur les transporteurs, en dépit des aides à l'acquisition. Outre des difficultés de financement liées à une structure financière fragile et une rentabilité faible, ces derniers font face à de grandes difficultés pour trouver des débouchés pérennes au transport électrifié au regard des surcoûts induits par ces prestations, les donneurs d'ordre privilégiant souvent le critère prix.

Au regard de ces éléments, l'électrification des flottes de poids lourds accuse un retard par rapport aux objectifs de planification écologique. Les données du Service de la Statistique publique de l'énergie, des transports, du logement et de l'environnement (SDES) montrent, au 1er janvier 2025, que sur un parc de 621 501 poids lourds, seuls 1 661 sont électriques (soit 0,27%) contre un objectif de 10% prévu dans la SNBC en 2030).

En ce qui concerne les immatriculations de poids lourds (tracteurs routiers + camions supérieurs à 4 tonnes) pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2025, on dénombre 40 250 immatriculations dont 800 électriques (soit 2%).

¹⁰⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/TRA-EQ-129.pdf>

Dans ce contexte, l'implication des donneurs d'ordre, responsables du choix du transporteur et des modalités de transport, constitue un levier essentiel à mobiliser pour soutenir et accélérer cette transition.

Le rôle déterminant des chargeurs a également été réaffirmé en 2025 lors de la conférence nationale de financement des mobilités « Ambition France Transports », au sein de l'atelier 4 consacré au transport de marchandises.

Par ailleurs, la protection de l'environnement et, par extension, la lutte contre le réchauffement climatique sont intégrées dans le bloc de constitutionalité depuis la révision constitutionnelle du 1er mars 2005 insérant dans le droit constitutionnel français la Charte de l'environnement de 2004.

S'il restreint la liberté contractuelle, le développement de véhicules lourds à émission nulle, objet du présent article, constitue un outil de décarbonation du transport de fret et s'inscrit ainsi dans un objectif constitutionnel.

Si le Conseil constitutionnel a formellement reconnu une valeur constitutionnelle pleine aux principes de liberté d'entreprendre et de liberté contractuelle, il n'en a pas moins établi que législateur pouvait y apporter des limitations liées à l'intérêt général à condition que ces dernières ne soient pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. Sur le principe constitutionnel d'égalité de traitement devant la loi, le Conseil autorise des différences de traitement pour des personnes se trouvant dans des situations différentes ou si la différence de traitement est justifiée par un motif d'intérêt général et reste en rapport direct avec l'objet de la loi.

Dans la mesure où les petites et moyennes entreprises ainsi que les assujettis dont le recours au transport public routier de marchandises ne dépasse pas un seuil fixé par décret seront exclus du champ d'application de la mesure, l'obligation prévue ne pèsera que sur des entreprises susceptibles d'assumer cette dernière sans coûts financiers et administratifs manifestement excessifs.

Par ailleurs, au regard de la progressivité, du caractère temporaire et de l'absence de sanction applicable à l'obligation prévue à cet article, excepté la publication annuelle du rapportage des données rendant compte du respect de cette disposition, il peut être considéré que le mécanisme mis en place ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la loi et ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle ou à la liberté d'entreprendre.

Le [règlement \(UE\) 2024/1610 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant le règlement \(UE\) 2019/1242 relatif aux normes de performance en matière d'émissions de CO₂ des véhicules lourds neufs](#) vise à réduire les émissions de CO₂ moyennes des véhicules lourds neufs mis sur le marché européen par chaque constructeur de 15% à partir de 2025, de 45 % à partir de 2030, de 65 % à partir de

2035, et de 90 % à partir de 2040, en comparaison avec les niveaux de 2019. La quasi-totalité des véhicules utilitaires lourds neufs est concernée.

La méthode de calcul des émissions ne tient compte que des émissions à l'échappement.

Un non-respect de ces objectifs entraîne des pénalités financières importantes pour les constructeurs (4 250€/gCO₂/tkm de 2025 à 2029 puis 6 800 €/gCO₂/tkm à partir de 2030), pour chaque gramme par tonne-kilomètre correspondant au dépassement des émissions spécifiques moyennes de CO₂ du constructeur par rapport à son objectif d'émissions spécifiques dans l'année.

Le dispositif incitatif prévu au présent article, en visant à favoriser l'émergence d'un marché de prestations de transport par des véhicules à émission nulle, a pour objet de mettre en place un outil opérationnel répondant aux objectifs de la réglementation européenne, en favorisant l'acquisition de véhicules propres par les transporteurs.

Cette mesure concourt également à la mise en œuvre des engagements de la France et de l'Europe souscrits lors de la Conférence des parties 2021.

Elle s'inscrit également dans les objectifs sur l'amélioration de la qualité de l'air. Le [Plan National de Réduction des Émissions de Polluants Atmosphériques \(PREPA\)](#)¹⁰⁹ prévoit des objectifs de baisse d'émissions de polluants atmosphériques de – 50 % à horizon 2030 (par rapport à 2005) et de – 24 % d'émissions de particules fines. Ce plan est actuellement en révision pour la période 2026 – 2029.

Enfin, il n'existe à ce jour aucun dispositif comparable au sein de l'Union européenne. La France, pionnière sur ce sujet, sensibilise les autorités européennes et soutient l'intégration d'un tel mécanisme dans l'initiative législative de la Commission européenne relative au verdissement des flottes professionnelles.

En droit interne, le caractère déséquilibré des relations contractuelles entre donneurs d'ordre et transporteurs, au détriment le plus souvent de ces derniers, a conduit le législateur à produire plusieurs dispositifs visant à restreindre la liberté contractuelle en matière de contrats de transport. Les dispositions relatives aux prix des prestations, de transport (articles L. 3221-1 et L. 3221-4 du code des transports) ou au mécanisme d'indexation de la facture des prestations de transport aux évolutions de coûts des vecteurs énergétiques (articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports) répondent à cet objectif. Le présent article en instituant une obligation à l'encontre des donneurs d'ordre en faveur de la mutation écologique des flottes de véhicules lourds s'inscrit dans ce contexte de relations contractuelles déséquilibrées.

¹⁰⁹ <https://www.ecologie.gouv.fr/presse/plan-national-reduction-emissions-polluants-atmospheriques-prepa-periode-2022-2025>

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La décarbonation du transport routier lourd ne peut reposer sur les seuls transporteurs, compte tenu des investissements importants nécessaires pour l'acquisition de véhicules lourds électriques. La réussite de cette transition doit s'appuyer sur la contribution de l'ensemble des acteurs de la chaîne logistique, en particulier des donneurs d'ordre, à qui revient le choix des transporteurs partenaires et des modalités de transport. Leur implication constitue un levier clef à activer.

L'électrification du parc de véhicules lourds se heurte en effet à une contrainte majeure : la difficulté des donneurs d'ordre à accepter une répercussion des surcoûts sur le prix des prestations de transport réalisées par des véhicules à émission nulle. La réussite d'une politique de décarbonation du fret routier repose donc sur la capacité des transporteurs à trouver des débouchés pérennes pour leurs prestations réalisées avec des véhicules propres malgré le surcoût induit.

Le prix de la prestation de transport étant pour le donneur d'ordre un critère prépondérant dans le choix de son prestataire, le seul mécanisme de marché aboutit, dans un contexte de concurrence exacerbé tant au niveau national qu'international à une impasse en matière de verdissement des flottes de poids lourds.

L'émergence d'un marché de prestations de transport par des véhicules à émission nulle nécessite une disposition législative dans la mesure où il s'agit de contraindre des acteurs économiques à recourir à un certain type de véhicules selon une trajectoire définie pour la réalisation d'opérations de transport faisant l'objet d'une relation contractuelle.

Ainsi, l'objectif poursuivi par le dispositif proposé est d'encourager une évolution des pratiques des grands donneurs d'ordre, en instaurant un objectif annuel de recours minimal à des véhicules à émission nulle, pour la réalisation de prestations de transport routier de fret qu'ils commandent, assorti, par année civile, d'un rapportage sur le respect de cette obligation et d'une publication des résultats atteints.

Le mécanisme ainsi défini devra, *in fine*, contribuer à l'émergence d'un marché dédié au transport effectué par des véhicules à émission nulle selon le principe d'un cercle vertueux où la contrainte sur les donneurs d'ordre d'une demande de transport routier propre à un prix intégrant le surcoût de TCO lié à ces véhicules incitera les transporteurs à proposer une offre correspondante et donc à acquérir les poids lourds propres.

L'objectif annuel de recours minimal à des véhicules à émission nulle par les chargeurs doit s'inscrire dans le cadre d'une trajectoire pluriannuelle progressive, garantissant une visibilité temporelle pour les acteurs concernés.

Cette visibilité pluriannuelle est indispensable pour garantir un engagement contractuel des chargeurs et assurer, du côté des transporteurs, une anticipation dans la commande des véhicules propres à travers des négociations contractuelles anticipant la demande. La progressivité de la trajectoire contribue également à limiter l'impact sur les prix des marchandises transportées.

S'il est possible qu'au cours des premières années, les plus grands transporteurs captent l'essentiel de la demande de transport propre au regard de leur capacité financière et de leur faculté d'adaptation en termes de réorganisation induite par le développement de l'électromobilité, la montée en puissance de l'obligation et son accélération prévue par la trajectoire doit permettre sa diffusion une part croissante des transporteurs qui sont une majorité de Petites et moyennes entreprises.

Le dispositif envisagé est transitoire et a vocation à disparaître une fois atteinte la parité de TCO entre motorisations électriques et diesel, soit un horizon temporel estimé de 5 à 10 ans pour la majorité des poids lourds.

Pour parvenir à ces objectifs, une première option d'assoir une obligation de décarbonation du transport de fret sur les émissions de GES n'a pas été retenue car jugée peu pertinente au regard des points suivants :

- les modèles existants de calcul des émissions sont hétérogènes et toutes les entités concernées ne calculent et ne publient pas systématiquement leurs données ;
- cette obligation de décarbonation assise sur les émissions de GES aurait étendu le dispositif au ferroviaire et au fluvial ; or le mécanisme proposé présente un objet spécifique et précis : répondre au surcoût de TCO des véhicules routiers à émission nulle supporté actuellement par les seuls transporteurs via l'atteinte d'un objectif annuel minimum de recours par les chargeurs à ces véhicules propres et créer ainsi un marché ad hoc de prestations de transport par des véhicules à émission nulle ;
- la mesure vise à exclure explicitement la réalisation de prestations réalisées par l'intermédiaire de véhicules utilisant des bio carburants liquides ou gazeux dans la détermination de l'atteinte des objectifs assignés aux chargeurs. D'une part ces motorisations bénéficient d'un TCO proche ou inférieur de celles utilisant du gazole et d'autre part, les ressources en biomasse étant limitées, elles doivent prioritairement être orientées vers les usages difficilement électrifiables à court et moyen terme. Enfin, les documents de programmation nationaux et européens fixent des objectifs en termes d'électrification (ou d'émission nulle à l'échappement).

Une autre option prévoyant d'asseoir une obligation de recours minimal à des véhicules propres sur l'activité, à savoir les tonnes-kilomètres (t.km), n'a pas été retenue dans la mesure où les données relatives au tonnage ne sont pas systématiquement renseignées de manière précise par les entités concernées. Les opérations de groupage et de dégroupage des lots de transport¹¹⁰, nécessaires à l'optimisation des moyens, sont de nature à aboutir à des calculs complexes, lourds et difficiles à tracer.

Enfin, la trajectoire proposée par la stratégie nationale bas carbone (SNBC) n'a pas été retenue, celle-ci apparaissant trop ambitieuse au niveau opérationnel au regard de son décalage par rapport au niveau d'électrification du parc de poids lourds actuel (0,3% du parc électrifié en 2025, pour un objectif de 10% prévu dans la SNBC en 2030). En outre, il convient de tenir compte de la diversité des natures des opérations de transport et des désajustements selon les territoires de l'offre et de la demande de poids lourds électriques.

La mise en place de quotas d'électrification des flottes des transporteurs a été écartée car elle n'apportait pas de garantie quant à l'existence de marchés pour l'utilisation de ces véhicules. Cette option se heurte également à la structure du secteur, composée à plus de 80% d'entreprises de moins de 10 salariés, à la capacité d'investissement limitée des transporteurs, dans un marché très concurrentiel et à un secteur aux faibles marges.

Enfin, l'option permettant aux donneurs d'ordre d'échanger virtuellement leur recours à du transport routier à émission nulle, via un système de type « book and claim » (comptabiliser et déclarer), n'a pas été retenue. En effet, cette approche s'avérerait en contradiction avec l'objectif de favoriser une diffusion large des véhicules à émission nulle, plutôt que de concentrer leur usage chez certains grands chargeurs déjà engagés dans cette transition.

Par conséquent, le dispositif envisagé au présent article repose sur un objectif de recours minimal à des véhicules propres qui s'impose aux donneurs d'ordre pour la réalisation de prestations de transport routier, assortie d'un rapportage effectué auprès des services de l'État et d'une publication des résultats atteints.

Cette obligation est exprimée en part de facturation des prestations de transport public routier de marchandises ayant pour origine le territoire métropolitain réalisées par des poids lourds à émission nulle, rapportée à la facturation totale des prestations de transport public routier payées. Dans la mesure où il est assis sur les facturations,

¹¹⁰ Le groupage consiste à réunir plusieurs envois de marchandises, provenant de différents expéditeurs et destinés à différents destinataires, pour les charger dans un seul et même véhicule. L'objectif est d'optimiser le remplissage du camion pour réduire les coûts de transport. Le dégroupage est l'opération inverse. Sur une plateforme dédiées proche de la zone de finale, il s'agit de ventiler les colis pour qu'ils puissent être chargés dans des véhicules de livraison plus petits, adaptés à la distribution finale

ce mécanisme apparaît de plus facilement appréhendable et sans charges pour les entreprises.

Les assujettis envisagés dans le cadre de ce dispositif sont les grands donneurs d'ordre entendus comme les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises disposant au moins d'un établissement stable en France, ou les groupes, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, pour leurs établissements situés sur le territoire national, ayant un chiffre d'affaires annuel excédant cinquante millions d'euros ou un total de bilan excédant quarante-trois millions d'euro et comptant au moins 250 salariés, et dont la facturation totale payée de prestations de transport public routier de marchandises excède un montant fixé par décret. Sont également assujettis les commissionnaires de transport réalisant dans le cadre de leur activité de commission de transport un chiffre d'affaires de plus de 10 millions d'euros, lorsque la facturation totale payée au titre de prestations de transport public routier de marchandises excède un montant fixé par décret. Sont visés par l'article 18 des acteurs dont le poids économique et le volume d'achats de transport routier qui sera précisé par un texte réglementaire leur conférant une réelle capacité d'entraînement sur la transition du secteur¹¹¹.

Cette option retenue doit permettre d'induire une modification du comportement des chargeurs afin de créer un marché sanctuarisé pour les prestations de transport réalisées par des véhicules propres. La mise en place d'un tel marché constitue une condition incontournable au développement de l'électromobilité lourde dans la mesure où elle permet aux transporteurs de trouver des débouchés pérennes à leurs prestations réalisées par des véhicules propres malgré le surcoût induit.

La définition de la trajectoire pluriannuelle de recours à des véhicules à émission nulle doit être ambitieuse tout en restant atteignable. Elle a été établie au regard, d'une part, de la part estimative de la flotte à émission nulle dans le parc total de poids lourds et, d'autre part, des objectifs de planification écologique nationaux (stratégie nationale bas carbone) et européen (règlement (UE) 2024/1610).

La trajectoire retenue pour le dispositif est distincte de celle de la SNBC en raison du différentiel avec la situation actuelle. De ce fait, il a été retenu une trajectoire – reposant sur une proportion du parc roulant – en correspondance aux objectifs d'immatriculations de véhicules neufs déterminés par le règlement européen, soit la transcription dans le parc d'une cible de 30% de ventes de poids lourds 0 émissions en 2035.

¹¹¹ Le nombre d'entreprises potentiellement assujetties au sens ESANE de l'Insee (c'est-à-dire la plus petite combinaison d'unités légales (UL) qui constitue une unité organisationnelle de production de biens ou services jouissant d'une autonomie de décision) peut être estimé à environ 7500 en 2023.

La cohérence entre la trajectoire prévue et les objectifs nationaux et européens d'électrification des flottes de véhicules lourds de transport de fret peut être établie avec le tableau ci-dessous¹¹².

Part de véhicules électriques dans le parc de total de poids lourds	2030	2035
SNBC 3	10%	32%
Règlement UE 2024/1610	7%	27%
Article 18	6%	30%

La définition de la trajectoire prend acte, les premières années, du différentiel existant entre les documents de planification et la réalité actuelle du parc tout en marquant une montée en puissance notable les cinq dernières années.

Le deuxième temps de cette trajectoire (2031-2035) vise à s'inscrire, pour 2035, dans les objectifs de la SNBC et du règlement européen. Cette montée en puissance table à la fois sur la réduction du différentiel du coût total de possession (TCO) des véhicules électriques avec leurs équivalents thermiques mais aussi sur l'effet d'entraînement généré par le dispositif mis en place. En créant un marché dédié au transport routier de fret opéré par des véhicules à émission nulle, ce mécanisme met en place un cercle vertueux où la contrainte sur les donneurs d'ordre d'une demande de transport routier électrique à un prix intégrant le surcoût de TCO lié à ces véhicules incitera les transporteurs à proposer une offre correspondante et donc à acquérir des poids lourds à émission nulle.

La trajectoire pluriannuelle progressive, en établissant une visibilité temporelle pour les acteurs concernés, permet de favoriser un engagement contractuel des donneurs d'ordre et d'assurer, du côté des transporteurs, une anticipation dans la commande des véhicules propres à travers des négociations contractuelles qui intègre l'évolution de la demande des clients. Les engagements programmés dans les contrats

¹¹² La traduction des dispositions du règlement 2024/1610 en part de véhicules électriques dans le parc total de véhicules lourds apparaît délicate, une part non négligeable des gains d'émissions pouvant être réalisée par une amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules thermiques. Avec les réserves qui s'imposent, des éléments fournis par des constructeurs établissent que les processus d'amélioration de l'efficacité énergétique permettraient d'atteindre jusqu'à 8% de réduction des émissions de CO2.

En adoptant la même linéarité de progression des parts de marché des poids lourds neufs électriques que celle retenue par la SNBC3 et un principe de gains d'efficacité énergétique de 8% des émissions de GES, la traduction en part de véhicules électriques dans le parc de total de véhicules lourds issue des obligations de la réglementation européenne aboutirait à la trajectoire suivante : 2030 : 7% ; 2035 : 27 %.

constituent également des justificatifs pour les transporteurs, auprès de leur banque pour justifier des investissements.

Enfin, il convient de souligner que la trajectoire fixée ne vise que les prestations de transport routier de marchandises commandées, hors commissionnaires, par les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises et non l'ensemble des prestations de transport routier.

Comme précisé dans l'étude d'impact, ces donneurs d'ordre (ETI et GE) ne représenteraient, selon une étude de l'organisation Transport & Environnement, qu'environ un tiers de l'activité de camionnage. Par conséquent, l'objectif consistant à atteindre, en 2030, 6% de prestations de transport routier par véhicules électriques pour ces assujettis ne nécessite pas un taux d'électrification du parc de véhicules de 6%, mais de seulement de 4%. Ce calcul tient compte, d'une part, de la part des assujettis dans l'activité totale de transport lourd routier et, d'autre part, de la part de la flotte pour compte d'autrui (55% de la flotte totale). Ce ratio passe à 20% en 2035.

Il a été retenu que le dispositif se limite à un mécanisme de rapportage et de publication, sans prévoir de pénalité financière en cas de non atteinte des objectifs. Une contrainte réside dans la publication des résultats, destinée à renforcer la responsabilisation des entreprises par la mise en visibilité de leurs performances.

Le dispositif dans son ensemble et notamment le dispositif de rapportage ont été calibrés pour évoluer potentiellement vers un mécanisme incitatif plus contraignant sur le modèle de la taxe incitative relative à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT), dispositif où la non-atteinte des objectifs donne lieu à une pénalité.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES¹¹³

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

3.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre

¹¹³ Il convient de déterminer les effets prévisibles, directs et indirects du dispositif programmatique : évaluer l'ampleur des effets recherchés ainsi que les potentiels effets non souhaités, voire indésirables, à court, moyen ou long terme. Des données chiffrées accompagnées d'une explication des méthodes de calcul retenues doivent dès que possible être présentées. Si l'incertitude est trop importante pour qu'une appréciation précise soit avancée, la préférence pourra être donnée à des ordres de grandeur ou à la présentation d'hypothèses (haute, basse, ou moyenne) voire à celle d'un exemple illustratif. Il est important de veiller à ce qu'une analyse spécifique aux espaces frontaliers soit menée lorsque la mesure affecte la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux ou des services, ou bien qu'elle crée une différence (nouvelle ou modifie une existante) avec un ou des pays voisins.

constitutionnel

Le présent article prévoit les dispositions suivantes :

- la création d'une obligation minimale temporaire de recours à des véhicules à émission nulle pour les donneurs d'ordre de prestations faisant l'objet d'un contrat de transport public routier de marchandises ;
- la détermination de l'assise de cette obligation : cette dernière doit être exprimée en part de facturation des prestations de transport public routier réalisées par des poids lourds à émission nulle rapportée à la facturation totale des prestations de transport public routier payées, mesurée annuellement ;
- l'obligation annuelle de rapportage relatif au recours à des véhicules lourds à émission nulle.
- une obligation de publicité par les services de l'État de la part de recours, pour chaque assujetti, à des véhicules utilitaires lourds à émission nulle pour la réalisation des prestations de transport public routier de marchandises qu'elle rémunère.

Par ailleurs, les modalités d'application du mécanisme prévu au présent article feront l'objet d'un décret simple. Un arrêté précisera également les mentions obligatoires de l'attestation de chargement.

Dans la mesure où cet article établit un dispositif à l'application limitée dans le temps (période 2026 – 2035), une codification n'a pas été jugée opportune.

3.1.2. Articulation avec le droit international et le droit européen

Le dispositif du présent article, en visant à favoriser l'émergence d'un marché de prestations de transport par des véhicules propres a pour objet le développement des immatriculations de véhicules à émission nulle. Il constitue ainsi un outil opérationnel répondant aux objectifs de la réglementation européenne et notamment du règlement (UE) 2024/1610 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant le règlement (UE) 2019/1242 définissant les objectifs de réduction des émissions de CO₂ moyennes des véhicules lourds neufs mis sur le marché européen par chaque constructeur.

3.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

3.2.1. Impacts macroéconomiques

Le mécanisme incitatif envisagé, en favorisant le recours à l'électromobilité via l'émergence d'un marché dédié aux prestations de transport réalisées par des véhicules électriques, générera des impacts économiques significatifs tant en amont qu'en aval de la filière.

Il contribuera, en amont, à soutenir les acteurs industriels du poids lourds dans l'atteinte des objectifs et trajectoires fixées au niveau européen par le règlement (UE) 2024/1610 qui impose des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds neufs.

En aval, il stimulera les investissements des énergéticiens et opérateurs au développement d'infrastructures de recharge adaptées aux véhicules lourds. A ce titre, le développement d'un marché dédié pour le transport électrique favorisera l'avancement des travaux de déploiement d'un maillage adéquat en infrastructures de recharge, aussi bien en itinérance que sur site (dépôt, zones logistiques). Le renforcement de ces infrastructures constitue une condition indispensable au déploiement massif de la mobilité électrique dans le secteur du fret, notamment au regard des volumes de raccordement à réaliser dans les prochaines années.

La progressivité de la trajectoire limitera l'impact sur les prix des marchandises transportées, l'augmentation des obligations allant de concert avec une performance économique renforcée de la solution électrique à l'horizon 2030.

3.2.2. Impacts sur les entreprises

a) Sur le plan économique

➤ Pour les entreprises de transport routier de marchandises,

Le dispositif vise à favoriser et sécuriser l'acquisition de véhicules lourds à émission nulle.

L'acquisition de ces véhicules représente un investissement important avec un surcoût à l'achat de l'ordre de plus de 100 à 200% par rapport à équivalent à motorisation thermique gazole.

Ce surcoût est cependant minoré lorsque sont intégrées les aides publiques (suramortissement, crédits issus des Certificats d'économie d'énergie (CEE) via les Fiches d'opération standardisée (FOS) bonifiées, ainsi que les autres postes de coûts liés à l'exploitation du véhicule (énergie, maintenance, entretien, assurance). Avec une approche en coût total de possession (TCO), cette intégration permet de ramener le surcoût à un niveau compris entre +10 et +40%.

L'intégration des autres postes de coûts (conducteurs, structures etc...) représentant près de 50% des coûts d'exploitation d'un poids lourd) aboutit à un surcoût kilométrique pour un poids lourd électrique estimé entre +5 à +20%¹¹⁴. Une approche par TCO recouvrant l'ensemble des aides et des coûts liés aux véhicules permet d'aboutir à un surcoût kilométrique de +10 à +20%.

L'obligation pour les donneurs d'ordre de recourir à des véhicules propres pour la réalisation de leurs prestations de transport présente un double intérêt économique pour les transporteurs :

- en créant une demande de transport propre dédié et un marché sanctuarisé ad hoc, le présent article doit permettre à ces derniers d'imposer aux donneurs d'ordre une répercussion sur les prix des prestations de transport réalisées par des véhicules électriques des surcoût de TCO induits. En favorisant la contractualisation de prix tenant compte de ces surcoûts, il contribuera à améliorer la rentabilité et la visibilité des transporteurs investissant dans ces solutions ;
- en garantissant aux transporteurs des débouchés pérennes à l'utilisation de leurs véhicules à émission nulle, elle facilitera, par les garanties apportées en termes de contrats de transport dédiés, l'octroi de financement bancaires à l'acquisition, aujourd'hui difficiles à mobiliser.

Le mécanisme présenté permet donc de partager le coût de la transition écologique entre transporteurs et donneurs d'ordre, tout en sécurisant la demande pour les prestations réalisées par ces véhicules propres.

En outre, il est escompté que le développement des ventes de véhicules et les progrès technologiques contribuent à une performance augmentée des véhicules et des coûts de production et d'exploitation moindres.

Enfin, le développement des poids lourds électriques apporte également une qualité d'usage pour les conducteurs, de nature à renforcer l'attractivité des métiers dans un secteur en tension en termes de recrutements.

➤ Pour les donneurs d'ordre

La quantification pour les donneurs d'ordre du surcoût lié à la mise en place du mécanisme prévu au présent article variera annuellement au regard de la trajectoire établie.

¹¹⁴https://conference-ambition-france.transports.gouv.fr/sites/default/files/documents/AFT_Livret%20diagnostic_Atelier%20Report%20modal%20et%20transport%20de%20marchandises_1.pdf

Pour un objectif de 1% de prestations de transport réalisées par des véhicules propres et sur la base d'une hausse des facturations de 5 à 20% les premières années pour ces prestations, le surcoût de facturation sur la totalité des prestations de transports facturés serait donc compris entre 0,05% et 0,2%.

Les entreprises intermédiaires et les grandes entreprises représenteraient selon une étude de T&E¹¹⁵ près de 32 % de l'activité de camionnage. Le surcoût pour 2027 (objectif 1%) pour l'ensemble de ces entreprises pourrait dès lors être estimé entre 0,05 et 0,2% de 19Mds€ (32% du chiffre d'affaires secteur entreprises transport routier de fret) , soit entre 9 et 38 M€ pour un résultat net comptable d'environ 165Mds€ ([Source : Insee, É sane 2023, année 2023](#)).¹¹⁶

Le nombre d'entreprises potentiellement assujetties au sens ESANE de l'Insee (c'est-à-dire la plus petite combinaison d'unités légales (UL) qui constitue une unité organisationnelle de production de biens ou services jouissant d'une autonomie de décision) peut être estimé à environ 7500 en 2023. En restreignant aux principaux secteurs d'activité susceptibles de recourir au transport routier de marchandises, ce chiffre est plus proche de 5000 (traitement à partir de « Insee, É sane 2023, année 2023. Principales caractéristiques au niveau groupe selon la catégorie d'entreprise »¹¹⁷)

Le nombre total de commissionnaires tel qu'il résulte du registre national est d'environ 8700 (extraction Infocentre, décembre 2025).

Il est rappelé que ce dispositif est temporaire et a vocation à être supprimé avec la parité de TCO des motorisations électriques et diesel, soit un horizon temporel estimé de 5 à 10 ans pour la quasi-totalité de la gamme de poids lourds.

b) Sur le plan de la complexité administrative

Le régime d'obligation prévu privilégie l'option la plus simple et la moins lourde en termes de charge administrative. L'arrêté viendra préciser les modalités de cette obligation (mention sur facture ou attestation *ad hoc*).

Cette obligation assortie d'un rapportage réalisé par année civile auprès des services de l'Etat est exprimée en part de facturation des prestations de transport public routier réalisées par des poids lourds à émission nulle, rapportée à la facturation totale des prestations de transport public routier payées. Dans la mesure où il est assis sur les facturations, ce mécanisme apparaît facilement appréhendable pour les entreprises. D'autre part, au regard du mécanisme d'indexation des prix du transport

¹¹⁵<https://www.transportenvironnement.org/te-france/articles/poids-lourds-electriques-comment-transformer-lessai>.

¹¹⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8611562?sommaire=8611642>.

¹¹⁷ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8611562?sommaire=8611642>.

sur l'évolution des coûts de l'énergie prévu aux articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports, toute facturation doit d'ores et déjà individualiser la part du transport routier.

Il est noté que l'instauration d'une trajectoire pluriannuelle d'objectifs donne de la visibilité aux acteurs économiques et facilite la planification des investissements.

3.2.3. Impacts sur les professions réglementées

La mise en place de cette nouvelle obligation n'entraîne aucune modification sur les conditions, d'accès ou d'exercice à la profession de transporteur routier ou de commissionnaire.

3.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat et/ou de ses établissements publics et/ou sur celui de la Sécurité sociale

Dans un premier temps, l'impact sur le budget de l'État sera très limité car il consistera principalement dans la mise en œuvre du mécanisme de rapportage (éventuellement à partir d'outils interministériels) et de publication.

3.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sur le consommateur final, l'impact inflationniste du dispositif prévu au présent article sera particulièrement réduit.

Comme précisé au point 4.2.2, le surcoût kilométrique d'un poids lourd électrique par rapport à son équivalent thermique est estimé entre +5% à +20%.

Aussi, pour un objectif de 1% de prestations de transport réalisées par des véhicules à émission nulle, le surcoût rapporté sur la totalité des prestations de transport assujetties serait compris entre 0,05% et 0,2%. Considérant que la part du transport sur le prix des produits à destination des consommateurs est inférieure à 5% pour une très grande majorité des biens, on peut estimer l'impact sur le coût de revient du produit transporté, pour le consommateur entre 0,0025% et 0,01%. Dans les cas extrêmes, transport de produit à très faible valeur ajoutée, cet impact peut atteindre 0,03%.

3.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

3.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les impacts sur les services administratifs demeurent limités. La seule obligation incombant à l'État consiste à assurer la publicité du rapportage relatif au recours à des véhicules lourds à émission nulle, la collecte et la publication des résultats atteints. Les modalités de vérification de la fiabilité des informations transmises seront précisées par décret.

L'impact sur les services administratifs pourront faire l'objet d'une quantification au niveau réglementaire.

3.3. IMPACTS SOCIAUX

3.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

3.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

3.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

3.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

3.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette mesure constitue un soutien direct à un des leviers de la planification écologique : « électrification des poids lourds ». Les impacts sont détaillés ci-après.

3.4.1. Impacts sur le changement climatique

Pour mémoire, les engagements sur l'axe atténuation sont les suivants :

Thème	Engagements	Déclinaison sur le secteur des transports
Émissions territoriales	Réduire nos émissions nationales brutes (hors secteur des terres et forêt) de 50 % en 2030 par rapport à 1990 et tendre vers la neutralité carbone en 2050	Réduire les émissions nationales brutes du secteur à 92 Mt CO ₂ e en 2030 et 0,6 Mt en 2050
Empreinte carbone	Limitier notre empreinte carbone à une fourchette comprise respectivement entre 462 et 506 Mt CO ₂ e en 2030 et entre 160 et 215 Mt en 2050	Réduire l'empreinte carbone des transports de 31 à 36 % en 2030 et de 86 à 92 % en 2050 par rapport à 2010

Les poids lourds, à l'origine de 22% des GES émis par les différents modes de transport, représentent un enjeu clé dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre (GES).

En instituant une mesure visant à renforcer le recours à des véhicules à émission nulle dans la réalisation des prestations de transports commanditées par les donneurs d'ordre, le présent article constitue une réponse opérationnelle à l'objectif de lutte contre le changement climatique.

Il peut être estimé que chaque pourcentage de prestations de transport pour compte d'autrui réalisé par des véhicules à émission nulle représente un gain d'émission de 190 000 teqCO₂ par an soit 0,7% des émissions du transport lourd routier de fret.

3.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Pour mémoire, les engagements nationaux sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Adapter nos territoires et organisations à un réchauffement mondial de 3 °C en 2100 (soit +4 °C en France hexagonale), afin de protéger les populations, assurer la souveraineté agricole, la résilience de l'économie, des infrastructures et des services essentiels, protéger le patrimoine naturel et culturel	
Sécuriser la disponibilité des ressources énergétiques en électricité et biomasse nécessaires à la décarbonation	Limitier la consommation en biocarburants à 50-55 TWh en 2030 dans l'Hexagone

Le présent article ne nuit pas à ces engagements.

3.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Pour mémoire, l'engagement national sur l'axe eau est le suivant :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Disposer de 100 % de masses d'eau en « bon état » en 2027 (quantitatif, chimique et écologique)	

Le présent article ne nuit pas à ces engagements.

3.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Pour mémoire, les engagements nationaux sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Augmenter de 30 %, de 2010 à 2030, le rapport entre notre PIB et notre consommation intérieure de matières	
Réduire la quantité de déchets mis en décharge de 50% entre 2010 et 2025, et de 70 % d'ici 2050	

Le présent article ne nuit pas à ces engagements.

3.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Pour mémoire, les engagements nationaux sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Réduire de moitié l'utilisation et les risques globaux de produits phytopharmaceutiques, et de 30% l'utilisation d'azote minéral, en 2030 par rapport à la période 2011-2013	
Réduire d'ici 2030, par rapport à 2005, les émissions de respectivement : 77 % pour le dioxyde de soufre (SO ₂), 69 % pour les oxydes d'azote (NO _x), 52 % pour les composés organiques volatils autres que le méthane (COVNM), 13 % pour l'ammoniac (NH ₃) et 57 % pour les particules fines (PM _{2,5})	

En instituant une mesure visant à renforcer le recours à des véhicules propres dans la réalisation des prestations de transports commanditées par les donneurs d'ordre, cet article permet de réduire les émissions de polluants.

Si la quantification de l'impact dépendra des modalités d'application et de la trajectoire d'obligation qui seront retenues, on peut d'ores et déjà estimer que chaque pourcentage de prestations de transport pour compte d'autrui réalisé par des véhicules à émission nulle représente un gain d'émission de 220 t de NOx et 59 t de CO, soit 0,66% de ces émissions.

En matière de nuisance sonore, les véhicules électriques sont moins bruyants que les véhicules thermiques.

3.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Pour mémoire, les engagements nationaux sont les suivants :

Engagements nationaux	Déclinaison sur le secteur de l'article
Atteindre une augmentation de 10% d'ici 2030 (avec un t0 en 2024) de l'indice des oiseaux communs des milieux agricoles (+20% d'ici 2040 et +30% d'ici à 2050)	
Restaurer au moins 30 % des habitats d'intérêt communautaire dégradés entre 2024 et 2030	

Le présent article ne nuit pas à ces engagements.

3.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article n'accroît pas la consommation de ressources.

4. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté en application de l'article 70 de la Constitution du 4 octobre 1958 et de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social et a émis un avis le 2 février 2026. Dans son avis rendu le 2 février, le CESE soutient que la mise en œuvre d'une « obligation de marché réservé » répond à l'objectif de décarbonation des flottes de transport routier lourd, mais souligne que cet instrument ne peut être suffisant à lui seul.

Par ailleurs, une première consultation sur la participation des donneurs d'ordre à l'effort collectif de décarbonation du transport lourd a été organisée en 2024 entre les services de l'État et les parties prenantes.

Le présent article n'est pas soumis à une obligation de consultation préalable des acteurs économiques par le Gouvernement. Toutefois, un nouveau cycle d'échanges portant sur les lignes directrices du dispositif, par les administrations compétentes avec les fédérations représentatives du transport routier de marchandises (FNTR, Union TLF et OTRE ainsi que des chargeurs (AUTF, CGF) a eu lieu courant décembre 2025.

TITRE V – DISPOSITIONS DIVERSES

Article 19 – Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet et amélioration des procédures de consultation du public

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

La notion de raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) fait l'objet depuis plusieurs années d'une attention particulière de la part du législateur. Si [la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#) prévoit une présomption de RIIPM pour certains projets de production de ces énergies, au-dessus de certains seuils et la [loi n°2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires](#) a fait de même pour la réalisation d'un réacteur électronucléaire, la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte permet quant à elle de reconnaître la RIIPM plus tôt dans la vie de certains projets, notamment ceux industriels. Plus récemment, au cours des débats parlementaires sur le projet de loi de simplification de la vie économique, des parlementaires ont soutenu des amendements visant à élargir cette faculté à l'ensemble des projets, y compris ceux déjà déclarés d'utilité publique. La mesure proposée s'inscrit dans la continuité de cette démarche législative.

La réalisation d'un projet (d'aménagement, d'infrastructure routière, etc.) nécessite plusieurs phases successives d'études et de réalisation, qui peuvent être synthétisées comme suit :

- Phase 1 : Etudes d'opportunité du projet (dossier d'études, information de saisine de la commission nationale du débat public (CNDP), dossier de débat public, puis dossier de concertation). Cette phase permet de définir les partis pris d'aménagement, les priorités, la pertinence du projet, les grands principes de réalisation, les enjeux conditionnant l'opération et ses variantes, le choix le plus opportun ;
- Phase 2 : Etudes préalables à l'enquête publique. Il s'agit essentiellement, ici, du dossier d'étude d'impact et d'enquête publique, qui ont pour objectif d'arrêter

les caractéristiques techniques du projet, d'évaluer son coût, d'élaborer le projet de dossier de programme et de lancer l'enquête publique ;

- Phase 3 : Finalisation du programme (au sens de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite MOP).

Cette phase formalise le dossier des engagements de l'Etat et finalise le programme de l'opération, dans l'objectif d'obtenir la déclaration d'utilité publique (DUP) du projet.

A la fin de cette phase, le projet bénéficie d'une déclaration d'utilité publique au sens de [l'article L. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#). Conformément aux dispositions de [l'article L. 121-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#), « L'acte déclarant l'utilité publique précise le délai accordé pour réaliser l'expropriation. Il ne peut excéder cinq ans, si la déclaration d'utilité publique n'est pas prononcée par décret en Conseil d'État en application de l'article L. 121-1. Toutefois, si les opérations déclarées d'utilité publique sont prévues par des plans d'occupation des sols, des plans locaux d'urbanisme ou des documents d'urbanisme en tenant lieu, cette durée maximale est portée à dix ans ».

- Phase 4 : étude de projet (conception détaillée). Cette phase conduit à la réalisation du dossier de projet, qui arrête les caractéristiques techniques détaillées de ce dernier. Elle permet également d'assurer la maîtrise foncière du projet. Cette phase peut nécessiter un laps de temps relativement long (parfois plusieurs années) pour finaliser la conception du projet et assurer les procédures d'expropriation.

Cette phase s'achève avec l'élaboration des dossiers et demandes relevant d'autres procédures législatives ou réglementaires, telles que les demandes d'autorisation environnementale, de dérogation espèces protégées, de défrichement, etc.

Ainsi, il peut s'écouler plusieurs années entre l'étude d'impact initiale, la DUP et le dépôt d'une demande de dérogation espèces protégées, laquelle portera sur un projet plus précis, plus finalisé, optimisé par rapport à l'étude d'impact initiale (ex. : modification ponctuelle d'une partie du tracé au sein de la bande déclarée d'utilité publique, définition précise d'un ouvrage de franchissement, etc.) ;

- Phase 5 : Réalisation des travaux ;
- Phase 6 (lorsque nécessaire) : Remise à l'exploitant et mise en service ;

- Phase 7 : Bilan et évaluation de l'opération.

Ainsi, comme indiqué ci-avant, entre la déclaration d'utilité publique d'un projet, et sa finalisation permettant l'octroi des autorisations administratives environnementales nécessaires (parmi lesquelles, si besoin, la dérogation à la protection stricte des espèces) qui permettent l'engagement de la phase travaux, il peut s'écouler plusieurs années, durant lesquelles le projet est affiné, et les acquisitions foncières sont menées pour permettre la réalisation du projet.

Le principe de protection des espèces animales et végétales et de leurs habitats repose sur la [directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages \(directive « Habitats »\)](#) et la [directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 du Parlement européen et du Conseil relative à la conservation des oiseaux sauvages \(directive « Oiseaux »\)](#).

Ces dispositions sont transposées en droit interne aux [articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement](#). Dans ce cadre, l'article L. 411-1 pose notamment, sous certaines conditions, une interdiction de destruction d'animaux ou de végétaux présentant un intérêt scientifique ou patrimonial particulier, correspondant à la catégorie des espèces protégées, ou de destruction, d'altération ou de dégradation de leurs habitats naturels, et de destruction, d'altération ou de dégradation des sites d'intérêt géologique. L'article L. 411-2 précise les cas et conditions dans lesquels il peut être dérogé à ces interdictions.

Les espèces protégées sont identifiées par arrêtés au regard de leur état de conservation et notamment en se fondant sur la liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN – organisation internationale) qui est l'inventaire mondial le plus complet de l'état de conservation des espèces végétales et animales.

Or, l'article L. 411-2 du code de l'environnement prévoit que trois critères doivent être réunis pour délivrer une dérogation à la protection des espèces prévue à l'article L. 411-1 du code de l'environnement :

- L'absence de solution alternative satisfaisante ;
- Le maintien, dans un état de conservation favorable, des espèces considérées dans leur aire de répartition naturelle ;
- L'un des motifs prévus aux points a) à e) du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement :
 - a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;
 - b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à

l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;

- c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;
- d) A des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;
- e) Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens.

Dans la plupart des cas, la demande de dérogation espèces protégées s'appuie sur le motif prévu au point c) : une raison impérative d'intérêt public majeur.

Une difficulté importante peut alors se poser du fait du délai entre la déclaration d'utilité publique et la demande de dérogation espèces protégées : le pétitionnaire doit démontrer que son projet remplit les conditions posées à l'article L. 411-2 du code de l'environnement. A défaut, l'ensemble des opérations réalisées précédemment aura été mené en vain.

La démonstration de l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur attachée au projet est souvent une difficulté pour les pétitionnaires, non seulement dans l'appréhension de cette notion issue du droit européen (article 16 de la directive dite « Habitats »¹¹⁸), mais également dans ses spécificités par rapport à la déclaration d'utilité publique. Premièrement, la RIIPM ne faisant pas l'objet d'une définition particulière au sein du code de l'environnement, elle a donné lieu à un contentieux nourri devant les juridictions administratives. La jurisprudence du Conseil d'État est venue progressivement en préciser la portée et les conditions d'appréciation.

En outre, ces deux notions ne se confondent pas : si la déclaration d'utilité publique est un des critères pris en compte par le juge pour vérifier l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur, cette dernière ne suffit pas à l'établir.

Il est ainsi possible qu'un projet bénéficiant d'une déclaration d'utilité publique soit finalement stoppé après plusieurs années d'études au stade de l'engagement de la phase travaux, faute pour le projet de répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur. En cas de contentieux, le juge administratif procède en effet à un

¹¹⁸ Directive de l'Union européenne 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que des espèces de la faune et de la flore sauvages dite directive « habitats ».

contrôle approfondi sur le fond, en utilisant les éléments précis et actualisés présents dans le dossier. Pour vérifier la satisfaction à une raison impérative d'intérêt public majeur, le juge prend en compte les contributions du projet à la sécurité, à la santé publique ou à d'autres raisons y compris de nature sociale ou économique, et s'assure que les contributions apportées sont suffisantes au regard du principe de protection stricte des espèces.

C'est pour éviter cette situation que le présent projet de disposition intervient.

La loi relative à l'industrie verte (n°2023-175 du 10 mars 2023) a introduit un mécanisme de reconnaissance anticipée de la RIIPM pour sécuriser les projets industriels et énergétiques. L'article 21 de cette loi crée notamment un article L.122-1-1 dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit que la déclaration d'utilité publique d'un projet industriel, d'un projet d'infrastructure directement liée à ce projet industriel ou d'un projet de création ou de modification d'ouvrages du réseau public de transport d'électricité ayant pour objet le raccordement dudit projet industriel dont la réalisation nécessite ou est susceptible de nécessiter une dérogation au titre du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement peut, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, leur reconnaître le caractère d'opération ou de travaux répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur.

Il est proposé d'étendre cette possibilité de reconnaissance anticipée de la RIIPM à l'ensemble des projets faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet prononcée par l'Etat afin de :

- Anticiper la reconnaissance de la RIIPM au moment de la déclaration d'utilité publique (DUP) ou de la déclaration de projet ;
- Purger plus tôt le risque contentieux lié à cet aspect non régularisable et éviter les blocages tardifs ;
- Éviter les gaspillages financiers et les impacts environnementaux liés à des annulations en cours de travaux.

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

La directive n° 2011/92/UE, modifiée par la [directive n°2014/52/UE du 16 avril 2014](#), et la [Convention d'Aarhus](#) fixent une exigence d'information et de participation du public au processus décisionnel pour les décisions ayant un impact sur l'environnement. Au niveau national, l'article 7 de la Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle consacre le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

A ce titre, les décisions et autorisations auxquelles la réalisation d'un projet d'infrastructure linéaire de transport¹¹⁹ sont précédées d'une phase de consultation du public. La forme de cette consultation, fixée par le code de l'environnement (enquête publique¹²⁰, consultation parallélisée¹²¹ ou participation du public par voie électronique¹²²), dépend de la procédure applicable.

S'agissant de la phase de participation du public réalisée préalablement à l'autorisation environnementale, elle est réalisée selon les modalités fixées à l'article [L. 181-10-1](#) du code de l'environnement, c'est à dire selon la procédure de consultation parallélisée. Toutefois, dans le cas prévu au troisième alinéa du III de l'article [L. 122-1-1](#), elle est réalisée selon les modalités prévues à [l'article L. 123-19](#), c'est-à-dire selon la procédure de participation du public par voie électronique.

Par ailleurs, lorsqu'il doit être procédé à une enquête publique préalablement à une décision nécessaire à la réalisation du projet autre qu'une autorisation d'urbanisme, et que cette enquête n'a pas encore été réalisée, la consultation du public est organisée sous la forme d'une enquête publique unique, sauf dérogation demandée par le pétitionnaire, et autorisée par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale si cette procédure est de nature à favoriser la bonne réalisation du projet.

La consultation du public parallélisée, prévue à l'article L. 181-10-1 du code de l'environnement, qui permet de procéder aux consultations obligatoires des organismes concernés et à la consultation du public en parallèle, présente l'avantage de contracter les délais de quelques mois, ce qui est particulièrement pertinent pour des projets localisés, en particulier les projets industriels. Toutefois, cette procédure parallélisée est beaucoup moins adaptée aux projets plus complexes ou plus étendus, notamment les infrastructures linéaires de transport.

En effet, l'article L. 181-10-1 du code de l'environnement prévoit, lorsque l'avis de l'autorité environnementale est requis, une durée de consultation d'un mois de plus que le délai imparti à celle-ci pour rendre son avis. Compte tenu de la spécificité des projets d'infrastructure linéaire de transport (projets pouvant se déployer sur plusieurs dizaines de kilomètres de long, sur le territoire de plusieurs collectivités, et dans des milieux naturels et humains variés), le porteur de projet (Etat, établissement public, collectivité ou leur concessionnaire / délégataire) n'a pas le temps, dans le délai restant jusqu'à la fin de la consultation, de procéder à des analyses complémentaires et de

¹¹⁹ Les infrastructures linéaires de transport désignent l'ensemble des installations fixes nécessaires à la circulation des véhicules et au fonctionnement des transports ferroviaires, routiers et fluviaux.

¹²⁰ L'enquête publique est définie aux articles [L. 123-1](#) et suivants du code de l'environnement.

¹²¹ La consultation parallélisée est définie aux articles [L. 181-10-1](#) et suivants du code de l'environnement.

¹²² La participation du public par voie électronique est définie à l'article [L. 123-19](#) du code de l'environnement.

porter à la connaissance du public les éléments de réponse circonstanciés à l'avis de l'autorité environnementale et aux autres avis émis. Il ne peut *a fortiori* pas modifier son projet pour tenir compte de ces avis et de ces analyses complémentaires.

Dans ces conditions, pour assurer la sécurité juridique du projet et une bonne prise en compte de la participation du public, le porteur de projet est susceptible d'être contraint de solliciter l'organisation complète d'une nouvelle consultation parallélisée.

Pour remédier à ces difficultés et à ces risques accrus, la disposition, objet de la présente étude d'impact, vise à prévoir des dispositions spécifiques de consultation du public préalablement à l'autorisation environnementale pour les projets d'infrastructure linéaire de transport. Pour ces projets, il est proposé que la consultation du public soit réalisée sous la forme d'une enquête publique suivant les modalités prévues par le code de l'environnement, ce qui permet de procéder de manière séquentielle aux consultations obligatoires des organismes concernés puis à la consultation du public et permet donc au porteur de projet de procéder le cas échéant à des analyses complémentaires, de préparer des éléments de réponse, d'adapter s'il y a lieu le projet et de porter l'ensemble de ces éléments à la connaissance du public dans le dossier d'enquête publique.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

➤ Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

L'article 2 de la Charte de l'environnement prévoit que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Son article 3 précise que « *toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». L'article 6 de la Charte de l'environnement prévoit également que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

L'article 34 de la Constitution prévoit que « *la loi détermine les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement* ».

Le droit de recours est un droit constitutionnel prévu à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cet article et la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui lui est associée, consacre, en particulier, le droit à un recours effectif devant un juge indépendant et impartial dans le respect des droits de la défense et l'interdiction non justifiée des lois rétroactives. Néanmoins, le principe

n'interdit pas au législateur d'organiser les modalités et le moment d'exercice des recours, dès lors qu'un accès effectif au juge est préservé.

Le 5 mars 2025, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2024-1126 QPC, a jugé conforme à la Constitution le second alinéa de l'article L. 411-2-1 du Code de l'environnement issu de la loi Industrie verte, qui prévoit la possibilité de reconnaître la RIIPM de certains projets industriels plus tôt dans leur procédure, avant l'autorisation environnementale.

Le Conseil a validé ce mécanisme en estimant que le législateur poursuivait un objectif d'intérêt général visant à réduire l'incertitude juridique qui pèse sur les projets industriels d'envergure. Il a précisé que cette reconnaissance anticipée ne remet pas en cause les droits au recours des parties. En effet, la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur peut faire l'objet d'un recours direct devant le juge administratif, ce qui exclut toute privation du droit au recours.

Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne portent pas atteinte à la Charte de l'environnement car elles ne modifient pas les conditions de fond de la délivrance des dérogations relatives aux espèces protégées.

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

Le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est un principe consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

Le Conseil constitutionnel, dans sa [décision n° 2008-564](#), a reconnu la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement et donc du droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

➤ Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

La convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ou convention de Berne, qui a été adoptée en 1979 et est entrée en vigueur en 1982, est un traité international ayant pour objet d'assurer la conservation et la protection des espèces sauvages de flore et de faune ainsi que de leurs habitats naturels. À cette fin, la convention impose des obligations légales aux parties contractantes, protégeant ainsi plus de 500 espèces sauvages de flore et plus de 1000 espèces sauvages de faune.

L'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dispose :

1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) :

a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;

b) pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;

c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;

d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;

e) pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV.

Un point important à mentionner, s'agissant de l'état du droit, est que la raison impérative d'intérêt public majeur est la première condition examinée par le juge, qui s'attache dans le cadre de son examen à évaluer la motivation du projet indépendamment de ses effets sur l'environnement.

Dans son « *Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » du 12 octobre 2021* », qui détaille la mise en œuvre des articles 12 et 16 de la directive dite « Habitats », la Commission européenne détaille les modalités d'examen des critères de dérogation posés à l'article 16 de la directive Habitats et, en particulier, l'ordre d'examen des questions. Elle précise (page 53) ainsi que :

« (3-15) L'article 16 définit trois critères qui doivent tous être respectés pour qu'une dérogation soit octroyée :

1) la démonstration d'une ou de plusieurs des raisons énumérées à l'article 16, paragraphe 1, points a) à d), ou l'autorisation, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, de la prise ou de la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV [point e)] ;

2) l'absence d'une autre solution satisfaisante, et

3) l'assurance qu'une dérogation ne nuira pas au maintien des populations dans un état de conservation favorable.

Le troisième critère reflète l'objectif global de la directive « Habitat », qui a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (article 2, paragraphe 1). Les mesures prises doivent viser à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages. Elles doivent également tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales (article 2, paragraphes 2 et 3).

La demande doit satisfaire le premier critère avant que les deuxième et troisième critères puissent être examinés. Concrètement, il est inutile d'examiner la question des autres solutions satisfaisantes et de l'incidence sur l'état de conservation si l'action ne satisfait pas à l'article 16, paragraphe 1, points a) à e). »

Ainsi, à supposer même que le projet envisagé bénéficie d'une séquence « éviter / réduire / compenser » vertueuse et aboutie, si le projet en lui-même n'est pas reconnu comme une raison impérative d'intérêt public majeur, la dérogation sera refusée.

Dans un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (deuxième chambre) du 4 mars 2024, *Föreningen Skydda Skogen e.a. contre Länsstyrelsen i Västra Götalands län e.a.*, la Cour a précisé l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous a) à c), de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : il « doit être interprété en ce sens que, d'une part, il s'oppose à une pratique nationale selon laquelle, lorsque l'objet d'une activité humaine, telle qu'une activité d'exploitation forestière ou d'occupation des sols, est manifestement autre que la mise à mort ou la perturbation d'espèces animales, les interdictions prévues à cette disposition ne s'appliquent qu'en cas de risque d'incidence négative sur l'état de conservation des espèces concernées et, d'autre part, la protection offerte par ladite disposition ne cesse pas de s'appliquer aux espèces ayant atteint un état de conservation favorable. ».

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

La directive n° 2011/92/UE et la Convention d'Aarhus fixent une exigence d'information et de participation du public au processus décisionnel.

L'article premier de la Convention d'Aarhus qui précise son objet indique :

« Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente convention. »

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

➤ Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

Les maîtres d'ouvrage sont confrontés à un dilemme :

- Attendre la purge des recours contre les autorisations environnementales, ce qui entraîne des délais de plusieurs années avant le début des travaux ;
- Engager les travaux avant la fin des recours, avec un risque financier et environnemental en cas d'annulation (destruction d'espèces, démolition des ouvrages, gaspillage d'argent public dans le cas de projet public). Même le cas où la décision en appel ou en cassation viendrait annuler la décision de première instance et rétablir la dérogation espèces protégées annulée, les pertes financières pour le porteur de projet seraient importantes : sécurisation du chantier durant la suspension des travaux, coût d'entretien et d'immobilisation du matériel sur le chantier, indemnisation des entreprises présentes sur le chantier.

Aucune de ces alternatives n'étant satisfaisante, la reconnaissance anticipée de la RIIPM à un stade plus précoce permet d'éviter ces écueils.

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

La [loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte](#) prévoit que la consultation du public est réalisée selon les modalités dites parallélisées fixées à l'article L. 181-10-1 du code de l'environnement. Toutefois, dans le cas prévu au troisième alinéa du III de l'article L. 122-1-1, elle est réalisée selon les modalités prévues à l'article L. 123-19. Par ailleurs, lorsqu'il doit être procédé par ailleurs à une enquête publique préalablement à une autre décision qu'une autorisation d'urbanisme, nécessaire à la réalisation du projet, et que cette enquête n'a pas encore été réalisée, la consultation du public est organisée par une enquête publique unique, sauf dérogation demandée par le pétitionnaire et accordée, lorsque cette procédure est de nature à favoriser la bonne réalisation du projet, par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale.

Or, les modalités de mise en œuvre de ces consultations parallélisées sont peu adaptées aux projets plus complexes ou plus étendus que les projets industriels, comme ceux des infrastructures linéaires de transport. Un projet d'infrastructure linéaire de transport peut en effet se déployer sur plusieurs dizaines de kilomètres de long, sur le territoire de plusieurs collectivités et dans des milieux naturels et humains variés. En particulier, la durée de la consultation parallélisée peut faire obstacle à la bonne information du public, avec une communication tardive à la fois des avis obligatoires recueillis auprès des organismes concernés, et des réponses du maître d'ouvrage.

La disposition proposée prévoit, pour les projets d'infrastructure linéaire de transport, que la consultation du public préalable à l'autorisation environnementale est réalisée par enquête publique selon les modalités prévues par le code de l'environnement.

Le recours au vecteur législatif est nécessaire pour modifier l'article L. 181-10 du code de l'environnement. Cette modification relève bien du domaine de la loi conformément à l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui indique que la loi fixe les règles concernant « les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » et détermine les principes fondamentaux « de la préservation de l'environnement ».

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

➤ Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

L'objectif de la disposition proposée n'est pas de neutraliser le critère de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), dont la spécificité émane du droit européen et qui est motivée par le fait que les atteintes aux espèces protégées et à leurs habitats sont strictement interdites par la loi, sauf dérogation octroyée dans des conditions précises et exigeantes. Dans le contexte actuel de dégradation de la biodiversité et de disparition des espèces, il n'est pas question de remettre en cause ce critère ou de porter atteinte aux garanties présentées par la dérogation espèces protégées.

L'objectif recherché par cette disposition est de renforcer la cohérence de la procédure et sa solidité juridique en permettant, bien avant la finalisation du dossier d'autorisation environnementale et l'engagement de la phase travaux, d'interroger le caractère de RIIPM du projet, dès la phase de déclaration d'utilité publique du projet.

L'objectif poursuivi est ainsi multiple :

- Sécuriser les porteurs de projets dans leurs démarches : les porteurs de projets doivent faire des investissements lourds en études et acquisitions foncières pour faire avancer leurs projets, et la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur peut être un facteur d'incertitude majeur tout au long de la procédure. En anticipant, dès le stade de la DUP, la procédure de reconnaissance de ce critère, le porteur de projet est en mesure de purger ce volet contentieux et de sécuriser la poursuite de sa procédure ;
- Apporter de meilleures garanties au respect du droit de propriété : reconnaître la RIIPM dès le stade de la DUP conduirait à éviter la mise en œuvre de mesures d'expropriation pour cause d'utilité publique pour un projet qui, en raison de son incidence sur l'environnement et de l'insuffisance des enjeux qui le motivent, ne pourra jamais voir le jour ;
- Purger le contentieux de la RIIPM dès la phase amont du projet : la disposition proposée ici ne remet en cause aucune garantie procédurale à la main des requérants, qui pourront toujours exercer leur droit au recours et contester la reconnaissance de la RIIPM dès la DUP. En s'assurant que le contentieux de la RIIPM se déroule en amont du projet, cela évite la situation où les travaux doivent être lancés alors que le contentieux n'est pas encore totalement purgé. Autrement dit, la mesure prévient un double risque dans le cas où la RIIPM est finalement rejetée : un risque financier et calendaire pour la maîtrise d'ouvrage (arrêt du chantier) et un risque environnemental (destruction d'espèces protégées injustifiée).

La présente disposition permettra au contentieux d'être purgé sur ce point pour la suite de la procédure. Les requérants ne pourront plus y revenir au stade de la dérogation espèces protégées, sauf à justifier de changements dans les circonstances de faits ou de droit. Ils pourront, en revanche, contester les autres critères de la dérogation ;

- Permettre au porteur de projet de se projeter sur la dérogation espèces protégées dès la DUP, pour une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité et de protection des espèces et des habitats dès l'examen de la DUP : évidemment, la DUP est déjà une étape privilégiée d'examen des études d'impact, lesquelles comportent un volet relatif à l'état initial du site et aux espèces protégées identifiées, aux impacts du projet, et aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Néanmoins, reconnaître la RIIPM au stade de la DUP pourrait inciter le pétitionnaire et les services instructeurs à anticiper et approfondir davantage encore la prise en compte des enjeux de biodiversité. Cela pourrait conduire à des ajustements du projet bénéfiques pour la préservation des espèces ;
- Maintenir un haut niveau de garantie de protection des espèces et de leurs habitats : la présente disposition permet simplement aux pétitionnaires de solliciter, au stade de la DUP, la reconnaissance de la RIIPM. Toutefois, il ne prévoit pas une présomption de la RIIPM lorsqu'il existe une DUP : comme rappelé précédemment, ces deux notions recouvrent des champs distincts, et il n'est pas question ici de diminuer les garanties présentées par le régime de protection des espèces.

Ainsi, pour que la RIIPM puisse être reconnue au stade de la DUP, il appartiendra au pétitionnaire de compléter son dossier sur ce point, pour fournir à l'autorité compétente tous les éléments d'appréciation nécessaires. L'enjeu de la mesure est de sécuriser les projets dès leur phase amont (déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet prononcée par l'Etat) pour éviter des contentieux trop tardifs, notamment une fois que les travaux ont été engagés.

Cela permettra de regrouper les recours contre la DUP et la RIIPM devant le même juge, avant le début des travaux.

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

La disposition a pour objectif de garantir, dans le cas de projets d'infrastructure linéaire de transport, une participation du public suivant des modalités (délais, calendrier) donnant accès à l'information la plus complète dès le début de la phase de consultation, c'est-à-dire en intégrant dans le dossier les avis obligatoires des

organismes consultés et les réponses du porteur de projet, y compris le cas échéant en termes d'adaptation de son dossier et de son projet.

Cette mesure améliore la prise en compte de l'environnement pour les projets complexes d'infrastructures linéaires de transport en permettant au maître d'ouvrage, à la suite du recueil des avis obligatoires des organismes concernés, de réaliser les éventuelles études complémentaires, et de procéder le cas échéant aux adaptations de son projet pour prendre en compte pleinement ces avis, comme par exemple celui de l'autorité environnementale.

Par ailleurs, cette mesure améliore la sécurité juridique des projets en garantissant une bonne information du public vis à vis du projet et de ses évolutions suite aux avis obligatoires.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée pour atteindre les objectifs poursuivis.

3.2. OPTION RETENUE

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

L'option retenue consiste à étendre la possibilité de reconnaissance de la RIIPM au stade de la DUP ou de la déclaration de projet prononcée par l'Etat à l'ensemble des projets, alors qu'elle n'est permise actuellement que pour un nombre limité de projets (projet situé dans le périmètre d'une opération d'intérêt national, au sens de l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme, ou d'une grande opération d'urbanisme, au sens de l'article L. 312-3 du même code, et répondant aux objectifs de cette opération, d'un projet industriel, d'un projet d'infrastructure directement liée à ce projet industriel ou d'un projet de création ou de modification d'ouvrages du réseau public de transport d'électricité ayant pour objet le raccordement dudit projet industriel).

Cette disposition ne consiste pas en une présomption de RIIPM pour les projets concernés mais simplement en la possibilité de constater la RIIPM plus tôt pour réduire le risque que les décisions de justice n'interviennent alors que les travaux auraient été engagés.

De plus la justification des deux autres conditions nécessaires à la délivrance des dérogations espèces protégées (absence de solution alternative satisfaisante, et

maintien dans un état de conservation favorable des espèces) continuerait de se faire au stade de l'autorisation environnementale, sur la base des études environnementales détaillées menées entre la déclaration d'utilité publique (DUP) et l'autorisation environnementale.

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

L'option retenue consiste à prévoir à l'article L. 181-10 du code de l'environnement des dispositions spécifiques pour les projets d'infrastructure linéaire de transport en retenant l'enquête publique comme la forme de consultation du public préalable à l'autorisation environnementale.

Par ailleurs, par cohérence avec le I. de l'article L. 181 10, l'option retenue prévoit également, lorsqu'il doit être procédé par ailleurs à une enquête publique préalablement à une autre décision nécessaire à la réalisation du projet, et que cette enquête n'a pas encore été réalisée, que la consultation du public soit organisée par une enquête publique unique.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

➤ Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

Le présent article modifie plusieurs codes :

- L'article L. 122-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est modifié pour étendre le dispositif prévu pour les projets industriels à tous les projets nécessitant une DUP et une dérogation au titre des espèces protégées quel que soit le maître d'ouvrage public (Etat, collectivités locales, établissements publics ...) ou privé.
- L'article L. 126-1 du code de l'environnement prévoit le même dispositif pour les projets nécessitant une dérogation au titre des espèces protégées et une déclaration de projet au titre du code de l'environnement mais uniquement si celle-ci est prononcée par l'Etat car seul l'Etat peut reconnaître la RIIPM.
- L'article L. 300-6 du code de l'urbanisme prévoit le même dispositif pour les

projets nécessitant une dérogation au titre des espèces protégées et une déclaration de projet au titre du code de l'urbanisme.

- L'article L. 2111-27 du code des transports est adapté pour s'assurer que les déclarations de projet pour des projets portés par SNCF Réseau et sa filiale Gares & Connexions puissent être prises par l'État après enquête publique et non par SNCF Réseau et sa filiale Gares & Connexions, afin que ces projets puissent bénéficier au même titre que les autres projets d'infrastructures des modifications proposées aux articles L. 126-1 du code de l'environnement et L. 300-6 du code de l'urbanisme.

La mesure concerne aussi les projets qui ont déjà fait l'objet d'une DUP ou d'une déclaration de projet pour lesquels le maître d'ouvrage ne souhaite pas attendre l'autorisation environnementale pour obtenir la reconnaissance de la RIIPM.

Le recours contre la reconnaissance de RIIPM ne peut se faire qu'au stade de la DUP ou de la déclaration de projet. Le Conseil constitutionnel a reconnu dans la décision n° 2024-1126 QPC que cela ne remet pas en cause le droit effectif au recours aux parties.

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

La disposition proposée modifie l'article L. 181-10 du code de l'environnement. Elle renforce le droit à chacun à participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement en s'adaptant au cas particulier des projets d'infrastructure linéaire de transport.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

➤ Reconnaissance anticipée de la raison impérieuse d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

La disposition projetée ne remet pas en cause les dispositions de l'article 16 de la directive « Habitats » et conserve bien les trois critères attendus pour l'examen de la dérogation espèces protégées. Simplement, elle permet d'anticiper la reconnaissance de la RIIPM dès le stade de la DUP.

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

La directive n° 2011/92/UE, modifiée par la directive n° 2014/52/UE du 16 avril 2014, et la Convention d'Aarhus fixent une exigence d'information et de participation du public au processus décisionnel.

La réalisation d'une enquête publique préalablement à l'autorisation environnementale est conforme à ces dispositions.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

La mesure pourra avoir un impact économique pour les entreprises, puisqu'elle permettra d'une part, de sécuriser juridiquement les projets pour lesquels la RIIPM sera reconnue, ce qui passera nécessairement par une sécurisation des investissements entrepris par ces entreprises, et, d'autre part, parce qu'elle permettra l'abandon en phase amont des projets qui, du fait de leurs caractéristiques ou de leur motivation, ne sont pas susceptibles de répondre à une RIIPM et donc pas susceptibles de bénéficier d'une dérogation espèces protégées.

- Amélioration des procédures de consultation du public

La mesure aura un impact bénéfique pour les concessionnaires ou délégataires d'infrastructures linéaires de transports. Comme pour les maîtres d'ouvrages publics, la mesure permettra d'éviter l'organisation d'une nouvelle phase de participation du public si le projet connaît des évolutions significatives lors des consultations préalables à l'autorisation environnementale. La mesure permettra aussi de renforcer la sécurité juridique des projets en s'assurant que le public a eu connaissance des informations complètes et actualisées dès le lancement de la phase de consultation du public.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

La mesure aura un impact bénéfique sur les budgets de l'Etat et de ses établissements publics car elle évitera les dépenses induites par une annulation tardive de la dérogation espèces protégées : coût de remise en état des sites, dépenses d'études de conception inutiles, indemnisation des entreprises dans le cadre des marchés passés pour la réalisation du projet.

- Amélioration des procédures de consultation du public

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

Sans objet.

- Amélioration des procédures de consultation du public

La disposition a pour objectif de garantir, dans le cas de projets d'infrastructure linéaire de transport, une participation du public suivant des modalités (délais, calendrier) donnant accès à l'information la plus complète dès le début de la phase de consultation, c'est-à-dire en intégrant dans le dossier les avis obligatoires des organismes consultés et les réponses du porteur de projet, y compris le cas échéant en termes d'adaptation de son dossier et de son projet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

La disposition aura un impact bénéfique pour les collectivités territoriales lorsqu'elles assurent la maîtrise d'ouvrage de projet faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Elle permet d'éviter les gaspillages financiers et les impacts environnementaux pouvant être liés à des annulations de l'autorisation environnementale en cours de travaux.

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

La mesure s'appliquera aux projets d'infrastructure de transport dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité territoriale. Un impact administratif et financier positif est attendu, la mesure permettant d'éviter l'organisation d'une nouvelle phase de participation du public si le projet connaît des évolutions significatives lors de la consultation préalable à l'autorisation environnementale. La mesure permettra aussi de renforcer la sécurité juridique des projets en s'assurant que le public a eu connaissance des informations complètes et actualisées dès le lancement de la phase de consultation du public.

Par ailleurs, en facilitant la prise en compte des avis du public, la mesure aura un impact positif sur la qualité des projets réalisés par les collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

➤ Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

L'impact sur les services administratifs est limité. En effet, en reconnaissant la RIIPM au stade la DUP ou de la déclaration de projet, la mesure implique l'analyse d'un nouveau volet et conduit à l'examen du premier critère de la dérogation espèces protégées. Néanmoins, il s'agit simplement d'une anticipation de cet examen, il n'y a donc pas d'ajout de charge. D'ailleurs, si le projet n'est pas reconnu comme répondant à une RIIPM, il n'est pas poursuivi et le reste de la dérogation espèces protégées n'est pas examinée.

Cette mesure risque également d'accroître le facteur contentieux au stade la DUP, puisque la RIIPM fait partie des moyens régulièrement soulevés par les requérants contre les projets. Néanmoins, là encore, il s'agit d'une anticipation de la phase contentieuse, et l'article prévoit, d'ailleurs, de faire obstacle à une seconde contestation de la RIIPM par exception d'illégalité au stade de l'analyse finale de la dérogation : le contentieux de la RIIPM est ouvert au stade de la DUP et il n'est pas souhaité qu'il soit ouvert à nouveau au stade de l'examen des deux autres conditions de la dérogation espèces protégées, sous peine de perdre tout intérêt à l'intégration de la RIIPM au stade de la DUP.

Par ailleurs, pour les projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'Etat, la mesure permettra d'éviter que les services de l'Etat travaillent à temps perdu sur un projet qui serait *in fine* arrêté car ne répondant pas à une RIIPM.

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

La disposition permettra d'éviter, afin d'assurer la sécurité juridique du projet et la prise en compte de la participation du public, que le porteur de projet soit contraint de solliciter l'organisation complète d'une nouvelle consultation qui serait alors une charge supplémentaire pour les services administratifs qui sont chargés de l'organisation des phases de participation du public (préfectures, services instructeurs des autorisations environnementales au sein des directions départements des territoires et de la mer (DDT-M) ou des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)).

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

En renforçant la participation du public pour les projets d'infrastructure linéaire de transport, la mesure a un impact positif sur l'environnement en permettant au maître d'ouvrage, à la suite du recueil des avis obligatoires des organismes concernés, de réaliser les éventuelles études complémentaires, et de procéder le cas échéant aux adaptations de son projet pour prendre en compte pleinement ces avis, comme par exemple celui de l'autorité environnementale.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

De manière plus générale, cette disposition n'aura pas d'impact environnemental négatif, puisqu'elle ne retire aucune garantie au régime de protection des espèces et n'assouplit pas le régime de dérogation.

En revanche, elle pourra avoir un effet bénéfique indirect, dès lors que les opérations de travaux ou d'aménagement qui ne seront pas reconnues comme répondant à une RIIPM au stade de la DUP seront abandonnées sans que la phase travaux ne soit initiée. La disposition évite ainsi la réalisation de travaux avec des impacts sur l'environnement naturel au sens large, par exemple des travaux de défrichement et d'artificialisation des sols, pour des projets qui seraient ensuite finalement annulés.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces

naturels, agricoles et sylvicoles

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

Cette mesure a un impact favorable sur la biodiversité dans la mesure où elle va éviter que des projets reçoivent un commencement de réalisation et soient interrompus de manière définitive faute de reconnaissance de RIIPM au stade de l'autorisation environnementale après avoir porté atteinte à des espèces de faune ou de flore protégées au titre de la directive Habitats.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les présentes dispositions ont été soumises à la consultation obligatoire du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026, en vertu de l'article L. 1212-2 V. du code général des collectivités territoriales.

En outre, sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, le Conseil économique social et environnemental a été saisi du présent article à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française et du décret d'application.

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

Pour les projets ayant déjà fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet et pour lesquels la dérogation n'a pas encore été demandée, l'application pourra faire l'objet d'une date d'application spécifique qui sera précisée dans le décret d'application.

- Amélioration des procédures de consultation du public

Le 2° du I du présent article s'applique aux demandes d'autorisation environnementale déposées à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

5.2.2. Application dans l'espace

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

La disposition prévue s'appliquera sur l'ensemble du territoire hexagonal. En effet, la mesure ne s'applique pas aux territoires d'outre-mer.

- Amélioration des procédures de consultation du public

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire français métropolitain.

S'agissant de l'application outre-mer, la disposition est applicable de plein droit aux départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution), ainsi qu'à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon ; elle ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et à Saint-Barthélemy.

5.2.3. Textes d'application

- Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

Un décret en Conseil d'État fixera les conditions de reconnaissance du caractère d'opération ou de travaux répondant à une RIIPM au sens des présentes dispositions. Le décret mentionnera notamment que les voies et délais de recours seront les mêmes que l'acte de déclaration de projet ou de déclaration d'utilité publique à l'origine du projet. En effet, cela concerne différents types d'actes : des arrêtés ministériels et des

décrets en Conseil d'État pour lesquels les recours seront exercés devant le Conseil d'État et des arrêtés préfectoraux pour lesquels les recours seront exercés devant le tribunal administratif.

➤ Amélioration des procédures de consultation du public

La présente disposition ne requiert pas de texte d'application.

Article 20 – Dispositions relatives au déclassement des biens du canal du midi

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Depuis sa construction en 1666 par Pierre-Paul Riquet, le canal du Midi a appartenu successivement à plusieurs propriétaires, tant personnes privées que publiques. L'intégralité du canal devient définitivement la propriété de l'Etat en 1898. Il est confié en gestion à Voies navigables de France (VNF) en vertu de l'annexe à l'arrêté du 24 janvier 1992.

[L'article L. 2111-10 du code général de la propriété des personnes publiques](#) (CG3P) définit la consistance du domaine public fluvial (DPF) artificiel « de droit commun » en énonçant les critères que les biens doivent remplir pour y être incorporés. Ces critères tiennent, pour l'essentiel, à la propriété et à la destination des biens en cause. Pour ces biens, le déclassement avant cession est prononcé par arrêté de l'autorité administrative qui a la gestion du domaine, en l'espèce le ministre des transports, en charge des transports fluviaux.

A contrario, [l'article L. 2111-11 du CG3P](#) relatif au domaine public fluvial du canal du Midi liste des biens précis qui doivent être regardés comme relevant de ce domaine, à savoir les éléments constitutifs du fief créé et érigé en faveur de Riquet, des dépendances de la voie navigable situées en dehors du fief et restées sous la main et à la disposition du canal et enfin, le réservoir de Lampy.

Comme tout bien appartenant au DPF, la cession d'une parcelle du canal du Midi devenue inutile pour le service de la navigation ne peut être réalisée qu'après son déclassement. Les ouvrages du canal du Midi étant désignés nommément ou de manière générique par cet article de loi, le déclassement avant cession d'un de ces biens doit également faire l'objet d'une mesure législative.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure s'appuie sur l'article 34 de la Constitution qui prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux notamment en matière de « régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ».

Ainsi, la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résulte respectivement, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17. Ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine (2008-567 DC, 24 juillet 2008, cons. 25, Journal officiel du 29 juillet 2008, page 12151, texte n° 2, Rec. p. 341).

Les exigences constitutionnelles qui s'attachent à la protection du domaine public résident en particulier dans l'existence et la continuité des services publics dont ce domaine est le siège, dans les droits et libertés des personnes à l'usage desquelles il est affecté, ainsi que dans la protection du droit de propriété que l'article 17 de la Déclaration de 1789 accorde aux propriétés publiques comme aux propriétés privées (2003-473 DC, 26 juin 2003, cons. 29, Journal officiel du 3 juillet 2003, page 11205, Rec. p. 382).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La consistance du canal du Midi est donc spécialement définie et son incorporation dans le domaine public est de nature législative et non réglementaire. En conséquence, pour pouvoir déclasser un bien appartenant à ce domaine public fluvial afin de le céder à une personne publique ou privée, une modification législative est nécessaire. Or, il est difficilement concevable, par parallélisme des formes, de devoir recourir à la loi chaque fois qu'un terrain ou une ancienne maison éclusière qui ne sont plus utilisés doivent être déclassés pour être cédés.

En raison de l'impossibilité d'engager une mesure législative spécifique à chaque déclassement, le domaine public du canal du Midi est figé de fait, avec de nombreuses conséquences.

Des litiges sont ainsi apparus entre VNF et des particuliers qui pensent être propriétaires depuis parfois plusieurs décennies, voire plusieurs générations après une série de successions, de biens empiétant en partie sur le domaine public fluvial.

La particularité juridique du canal du Midi a longtemps été méconnue et des ventes ont pu intervenir, par le passé, sans déclassement ou après déclassement par simple arrêté. À la suite d'une alerte de VNF auprès des notaires de la région Occitanie, les cessions (ventes, donations, successions, etc.) de biens portant sur une partie du domaine public fluvial du canal du Midi sont suspendues, ce qui rend cette situation préjudiciable pour les particuliers qui ne peuvent plus vendre ou acheter ces biens.

En tant que gestionnaire du canal du Midi, VNF est limité dans sa gestion des biens qui sont inutiles pour la navigation notamment pour leur valorisation par des montages d'apports fonciers à des sociétés civiles immobilières. Dans un contexte de contrainte budgétaire, VNF oriente en priorité ses crédits vers l'entretien de la voie d'eau navigable et l'état de certains de ces biens inutiles pour la navigation s'est dégradé (cas de l'hôtel Riquet à Agde). Or le domaine public du canal du Midi constitue un patrimoine exceptionnel, inscrit au patrimoine de l'Unesco. Il doit pouvoir évoluer afin de répondre positivement aux aspirations locales de valorisation voire de sauvetage des biens du domaine public, permettant notamment aux collectivités territoriales d'intervenir à des fins de mise en valeur du patrimoine historique du canal et de développement touristique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de sécuriser juridiquement et de valider rétroactivement les déclassements ainsi que les cessions qui ont été conclues sans ou après déclassement imparfait entre l'État et des particuliers ou collectivités, dès lors que les biens concernés n'étaient plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public.

L'adoption de ces dispositions permettra de garantir la sécurité juridique des transactions passées relatives à ces biens, et en particulier le droit de propriété des particuliers ayant construit sur ces terrains ainsi que le droit de propriété des collectivités territoriales.

Alors que VNF a recensé 6 042 parcelles en situation d'empiètement sur le DPF et que l'établissement a d'ores et déjà connaissance d'une soixantaine de situations problématiques (cessions ou successions bloquées, réclamations, contentieux) avec

des litiges qui ne pourront que croître avec le temps, puisqu'ils ne se révèlent à VNF qu'au fur et à mesure de consultations non systématiques de l'établissement (à l'occasion de cessions, dépôts de permis de construire ou chutes d'arbre du DPF sur une propriété), les dispositions ont pour but de remédier à une irrégularité de forme qui remet potentiellement en cause de nombreuses propriétés acquises de bonne foi, parfois depuis plusieurs générations. Il s'agit ainsi d'éviter la multiplication de réclamations fondées sur une malfaçon législative.

D'autre part, les dispositions du I. du présent article font rentrer dans le dispositif de déclassement de droit commun, prévu aux articles L. 2141-1 à 3 du CG3P, le déclassement de certains biens du canal du Midi, en l'occurrence les francs-bords mentionnés au cinquième alinéa, les parcelles mentionnées au huitième alinéa, ainsi que les maisons et magasins mentionnés au dixième alinéa de l'article L. 2111-11 du même code. Cette simplification de la procédure de déclassement, qui s'opérera par arrêté du ministre des transports comme cela est le cas pour le droit commun, permettra la sécurisation des transactions à venir et une meilleure valorisation du DPF du canal du Midi.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

En 2023, la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a mis en place un groupe de travail associant VNF et la direction de l'immobilier de l'État (DIE), afin d'élaborer une solution permettant de fluidifier la gestion du DPF du canal du Midi sans nécessiter une intervention permanente du législateur et de corriger les actes passés pour les cas d'empiètements quand ceux-ci n'ont pas de conséquence sur la navigation ou la gestion hydraulique du canal.

Les propositions initiales de délégalisation et de régularisation par la mise en œuvre du dispositif prévu à l'article 14 de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 ont été écartées.

En effet, l'article L. 2111-11 CG3P définissant la consistance du DPF du canal du Midi est issu d'un décret-loi du 16 octobre 1956. Or, la délégalisation a semblé inopportune car (i) le législateur s'était prononcé pour sa codification dans la partie législative du CG3P avec la volonté que les éléments rattachés historiquement au canal du Midi, formant un ensemble indissociable, bénéficient de la protection attachée au domaine public et (ii) qu'une délégalisation reviendrait à appliquer les critères généraux énoncés par le CG3P sans qu'il soit possible d'exclure qu'au sein de cet ensemble ancien et

composite, certains éléments ne satisfassent pas aux critères permettant leur incorporation dans le domaine public fluvial artificiel.

Concernant la possibilité de régulariser les cessions déjà intervenues en mettant en œuvre le dispositif de l'ordonnance du 19 avril 2017, l'ordonnance dispose que le déclassement est, dans cette hypothèse, prononcé par « l'autorité compétente de la personne publique » qui a conclu l'acte de vente. L'autorité compétente serait alors le législateur. Par ailleurs sont exclus du champ d'application de l'ordonnance les biens ayant fait l'objet d'une cession conclue après son entrée en vigueur. Ne sont donc pas couvertes par les dispositions de l'ordonnance les parcelles cédées après 2017.

3.2. OPTION RETENUE

Le I. de l'article renvoie à la procédure de droit commun pour le déclassement, pour l'avenir, de certains biens du domaine fluvial qui ne sont plus utiles au canal. Le champ d'application des dispositions de droit commun auxquelles il est renvoyé se limite à certains biens mentionnés à l'article L. 2111-11 (« francs-bords », « parcelles », « maisons » et « magasins »).

Le I. comprend également un second alinéa qui prévoit et sécurise pour l'avenir les futures cessions à l'amiable (article L. 3112-1 du CG3P) ou échanges (article L. 3112-2 du CG3P) des biens du domaine public fluvial (DPF) du canal du Midi avec les collectivités territoriales.

Ainsi, la protection du canal et ses dépendances voulue par le législateur est conservée par le maintien dans le domaine public de l'ensemble du canal, mais certains biens inutiles au fonctionnement du canal pourront être déclassés par arrêté et donc cédés plus facilement qu'aujourd'hui. Le déclassement étant réalisé par le ministre chargé des transports, celui-ci maintient son contrôle quant à l'opportunité de recourir à cette procédure.

Le II. permet de régulariser rétroactivement les déclassements des biens qui ont fait l'objet d'actes de disposition qui sont intervenus avant l'entrée en vigueur de la loi. Le déclassement des biens sera constaté par arrêté du ministre chargé des transports, au cas par cas. La rédaction s'inspire de l'article 12 de l'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques.

Par ailleurs, l'article valide les cessions qui ont été conclues antérieurement sans déclassement ou après déclassement imparfait et qui portent sur des biens qui n'étaient plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 2111-11 du CG3P est complété par deux alinéas.

Les biens mentionnés, dont l'inutilité au service de la navigation et à la gestion hydraulique du canal du Midi aura été avérée, pourront dès lors faire l'objet d'un déclassement par arrêté du ministre en charge des transports, en application des dispositions de droit commun prévues aux articles L. 2141-1 à 3 du CG3P.

En outre, les cessions conclues antérieurement sans déclassement ou après déclassement imparfait et qui portent sur des biens qui n'étaient plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public seront validées. Cette disposition n'est pas codifiée. En effet, contrairement au I du présent article qui codifie le dispositif de simplification du déclassement de certains biens du canal du Midi à l'article L. 2111-11 du CG3P, le II vise à valider rétroactivement les déclassements et les actes de disposition pris avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Le dispositif, inspiré de l'article 12 de l'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, se limite donc à régulariser les situations en cours.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La simplification de la procédure de déclassement permettra la cession de biens désaffectés du service de la navigation. Conformément aux dispositions de l'article L. 4316-2 du code des transports, le produit de la vente est alors acquis à l'établissement public gestionnaire VNF.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les particuliers propriétaires de parcelles relevant du DPF du canal du Midi qui ont été acquises de manière irrégulière, mais en toute bonne foi (voir point 2.1 « Nécessité de légiférer »), verront la situation de leur bien sécurisée juridiquement.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales propriétaires de parcelles relevant du DPF du canal du Midi qui ont été acquises de manière irrégulière, mais en toute bonne foi (voir point 2.1 « Nécessité de légiférer »), verront la situation de leur bien sécurisée juridiquement.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les dispositions prévues ne concernent pas le canal en tant que tel, ni ses dépendances nécessaires à la gestion hydraulique du canal. Les déclassements permis par l'évolution législative n'auront donc aucun impact sur la cohérence hydraulique du canal.

En outre, le déclassement étant réalisé par le ministre chargé des transports, celui-ci maintient son contrôle quant à l'opportunité de recourir à la procédure au regard notamment de la garantie de la cohérence hydraulique du canal.

Enfin, l'évolution législative n'a pas d'impact sur les espaces naturels, ces derniers étant protégés au titre du classement des sites prévu par le code de l'environnement (arrêté du 4 avril 1997 portant classement d'un site, décret 25 septembre 2017 portant classement des paysages du canal du Midi et décret du 13 janvier 2022 portant classement du système d'alimentation).

4.3.1. Impacts sur le changement climatique

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de changement climatique.

4.3.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.3.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressource en eau.

4.3.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de transition vers l'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.3.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre les pollutions.

4.3.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.3.7. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En outre, sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE), le Conseil économique social et environnemental a été saisi du présent article à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La disposition entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Il aura pour effet de valider rétroactivement les cessions qui ont été conclues antérieurement à la publication de la loi sans déclassement ou après déclassement par arrêté et qui portent sur des biens désaffectés d'un service public ou de l'usage direct du public.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions s'appliqueront au domaine public fluvial du canal du Midi, en région Occitanie, dans les départements de l'Hérault, de l'Aude et de la Haute-Garonne, ainsi que du Tarn pour une partie de son système d'alimentation.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application.

Article 21 – Permettre aux collectivités de réaliser des aménagements cyclables plus adaptés et moins coûteux

1.ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'obligation de réaliser des itinéraires cyclables lors de travaux sur les voies urbaines est contrainte par une liste limitative d'aménagements, sans lien avec la doctrine technique.

L'[article 20](#) de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (dite LAURE) a créé à compter de 1998 l'obligation de réaliser des itinéraires cyclables lors de toute création ou rénovation de voies urbaines, avec une liste limitative d'aménagements possibles.

Cette obligation a ensuite été codifiée dans le code de l'environnement (à l'article [L. 228-2](#) par l'ordonnance n° 2000-914), puis modifiée par l'[article n° 61](#) de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite LOM), dont les dispositions ont été introduites par amendement (n° [2835](#) – Mme Barbara Pompili). Celles-ci viennent ajouter des types d'aménagements non initialement prévus et préciser, dans le cas de la création d'une voie destinée à un transport en commun en site propre (soit de voies réservées aux transports en commun), que l'obligation est satisfaite si ladite voie est ouverte aux cyclistes et que sa largeur permet un dépassement des cyclistes en toute sécurité aux conditions prévues au code de la route.

Les dispositions actuelles de l'article [L. 228-2](#) du code de l'environnement sont aujourd'hui les suivantes :

« À l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements prenant la forme de pistes, de bandes cyclables, de voies vertes, de zones de rencontre ou, pour les chaussées à sens unique à une seule file, de marquages au sol, en fonction des besoins et contraintes de la circulation. Lorsque la réalisation ou la rénovation de voie vise à créer une voie en site propre destinée aux transports collectifs et que l'emprise disponible est insuffisante pour permettre de réaliser ces aménagements, l'obligation de mettre au point un itinéraire cyclable peut être satisfaite en autorisant les cyclistes à emprunter cette voie, sous réserve que sa largeur permette le dépassement d'un cycliste dans les conditions normales de sécurité prévues au code de la route.

Le type d'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de mobilité, lorsqu'il existe. »

La jurisprudence est venue éclairer le champ d'application de cet article s'agissant des opérations concernées par la rénovation ([CAA Marseille du 7 avril 2015, n° 13MA02211](#)¹²³), les besoins et contraintes de la circulation ([CAA Paris du 5 novembre 2013, n° 10PA04758](#)¹²⁴) et la prise en compte des orientations du plan de mobilité ([CAA Nantes du 26 juin 2009, n° 08NT03365](#)¹²⁵).

Pour les collectivités qui réalisent les travaux, l'aménagement à réaliser est à choisir parmi la liste limitative prévue, « en fonction des besoins et contraintes de la circulation ». Ce critère de proportionnalité dans le choix des aménagements adaptés n'est pas clairement défini, et la liste limitative interdit de réaliser des itinéraires de façon légale en pure mixité de trafic, dispositif plus léger techniquement et moins coûteux, par exemple lorsque la collectivité a mis en place un plan de circulation ou des zones de circulation apaisées (zone 30, zone de rencontre) qui ont pour effet de limiter le trafic automobile constaté et/ou la vitesse réellement pratiquée par les automobilistes.

En effet, dans son guide « [Rendre sa voirie cyclable](#) » de 2021, le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) formule des recommandations des aménagements cyclables à privilégier, selon le volume de trafic motorisé supporté par la voie considérée, les vitesses réellement pratiquées par les automobilistes, ainsi que le trafic cycliste actuel ou envisagé. Ainsi, le tableau d'aide à la décision (page 11 du guide cité), conseille différents types d'aménagements et de régime de priorité selon les configurations, y compris en trafic mixte¹²⁶.

Ce type d'aménagements en trafic mixte n'est pas actuellement prévu par la rédaction actuelle de l'article L. 228-2 du code de l'environnement, alors qu'ils peuvent être

¹²³ « 6. Considérant [...] que les travaux [...] comprenant en particulier "la pose de tous types de bordure et caniveaux, des travaux de revêtement hydrocarbonés ou asphaltés, des travaux de revêtement en béton, pavage et dallage, la pose de mobilier urbain (...), la réalisation de plantations" [...] doivent être regardés [...] comme constituant des réalisations et rénovations de voies urbaines au sens des dispositions de l'article L. 228-2 du code de l'environnement »

¹²⁴ Malgré l'étroitesse de la voie et la présence de bus, il reste possible de réaliser une circulation alternée et des marquages qui permettrait de répondre aux obligations de l'article L.228-2 CE.

¹²⁵ Un plan de déplacements urbain ne peut justifier la non réalisation d'un itinéraire cyclable.

¹²⁶ Un aménagement en trafic mixte est un aménagement dans lequel les cycles et les véhicules motorisés sont amenés à partager le même espace, parfois en permanence, dans le cas de rues avec un contresens cyclable sans bande matérialisée, de zones à circulation apaisée (zones de rencontre ou zones 30), de vélorues, mais également parfois ponctuellement, comme c'est le cas pour les chaussées à voies centrales bidirectionnelles (CVCB), cf. Cerema : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/velos-voitures-separation-ou-mixite-cles-choisir>

recommandés comme suffisants par le Cerema dans les configurations mentionnées dans le tableau ci-dessous :

Aménagements cyclables à privilégier selon le volume de trafic motorisé, les vitesses réellement pratiquées par les automobilistes et le trafic cycliste actuel ou envisagé

 V85 VITESSE LIMITE RÉELLEMENT PRATIQUÉE	 TRAFFIC MOTORISÉ EN UNITÉS DE VÉHICULE PARTICULIER PAR JOUR (DANS LES DEUX SENS)	DÉBIT CYCLISTE SOUHAITÉ (EN NOMBRE DE VÉLOS PAR JOUR)		
		    RÉSEAU CYCLABLE SECONDAIRE (TRAFFIC INFÉRIEUR À 750 CYCLISTES/JOUR)	RÉSEAU CYCLABLE PRINCIPAL (TRAFFIC COMPRIS ENTRE 500 ET 3000 CYCLISTES/JOUR)	RÉSEAU CYCLABLE À HAUT NIVEAU DE SERVICE (TRAFFIC >2000 CYCLISTES/JOUR)
30 KM/H OU MOINS	< 2000	Trafic mixte	Vélorue ou trafic mixte	Vélorue ou piste cyclable
	2000 À 4000		Bande cyclable ou trafic mixte	Piste cyclable
	> 4000	Piste ou bande cyclable		
50 KM/H	< 1500	Trafic mixte		Piste cyclable
	1500 À 6000	Piste ou bande cyclable		
	> 6000			
70/80 KM/H	< 1000	Trafic mixte	Piste cyclable/voie verte/bande cyclable/ bande dérasée de droite	Piste cyclable
	1000 À 4000	Piste cyclable/voie verte/bande cyclable/ bande dérasée de droite	Piste cyclable ou voie verte	
	> 4000			
RÉGIME DE PRIORITÉ		À choisir selon le contexte		Prioritaire sur le trafic sécant

Source : CEREMA, « Rendre sa voirie cyclable », 2021

Ce tableau est complété par une liste de facteurs à prendre en compte par ailleurs pour adapter le choix d'aménagement : la largeur de la chaussée et la nature des séparateurs, la présence éventuelle de dispositifs de modération de la vitesse pour les véhicules motorisés (de type écluse par exemple), la présence d'une pente augmentant le différentiel de vitesse entre les modes actifs et les modes motorisés, la part de poids lourds dans le trafic motorisé, l'étalement des heures de pointes et la présence de piétons.

Le processus de décision pour le choix d'un aménagement adapté est donc relativement complexe, et par ailleurs contraint par la liste des aménagements prévus limitativement par l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

Du point de vue des cyclistes, un aménagement léger et adapté (d'après les recommandations techniques du Cerema) est plus utile que pas d'aménagement du tout, et l'introduction de davantage de souplesse dans la palette des choix disponibles

devrait permettre un meilleur respect de cette obligation lors de travaux de création ou rénovation des voies urbaines.

On peut citer en particulier les chaussées à voie centrale banalisée ou bidirectionnelle (CVCB), un type d'aménagement pouvant être utilisé d'après les recommandations du Cerema en milieu contraint, après étude des aménagements plus classiques, mais non prévu par l'article L.228-2 du code de l'environnement. Cette difficulté a été soulevée dans des questions écrites (voir notamment la question de M. Jean-Claude Tissot, sénateur de la Loire n° [10531](#), 16^e leg.) et a fait l'objet de la proposition de loi n° [454 \(2023-2024\)](#) de M. Hervé Raynaud, également sénateur de la Loire.

Hors agglomération, lorsque la réalisation d'un itinéraire cyclable est reconnue nécessaire, celui-ci doit être aménagé sur la voie concernée et ne peut être reporté sur un itinéraire alternatif.

La LOM est venue par ailleurs élargir l'obligation d'évaluer le besoin de réaliser des aménagements cyclables au cas de la création ou du réaménagement de certaines voies hors agglomération, via son [article 62](#) en insérant dans le code de l'environnement un nouvel article [L. 228-3](#) du code l'environnement, qui dispose actuellement :

« À l'occasion des réalisations ou des réaménagements des voies hors agglomération, hors autoroutes et voies rapides, le gestionnaire de la voirie évalue, en lien avec la ou les autorités organisatrices de la mobilité compétentes, le besoin de réalisation d'un aménagement ou d'un itinéraire cyclable ainsi que sa faisabilité technique et financière. Cette évaluation est rendue publique dès sa finalisation. En cas de besoin avéré, un aménagement ou un itinéraire cyclable est réalisé, sauf impossibilité technique ou financière.

Ces aménagements ou itinéraires cyclables doivent tenir compte des orientations des plans de mobilité et de mobilité simplifiés ainsi que du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et du schéma national des véloroutes, lorsqu'ils existent, sans que cela puisse remettre en cause l'obligation découlant du premier alinéa.

Pour les aménagements ou itinéraires inscrits dans l'un de ces plans ou schémas, le besoin est réputé avéré. Pour les réalisations ou réaménagements des voies situées dans une zone à faibles émissions mobilité, au sens de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que des voies desservant une telle zone situées à moins de cinq kilomètres du périmètre de celle-ci et sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale dont le président a mis en place la zone à faibles émissions mobilité, le besoin est également réputé avéré. ».

Dans certaines configurations, l'aménagement d'une route très passante peut, même avec des pistes cyclables séparatives, ne pas présenter un itinéraire attractif pour les cyclistes. Par ailleurs, la réalisation de pistes séparatives peut également impliquer des acquisitions foncières qui ne sont pas toujours possibles. Selon la configuration du réseau routier, il pourrait alors être pertinent d'étudier la faisabilité de réaliser la continuité de l'itinéraire cyclable sur le réseau secondaire parallèle à proximité.

Cette solution n'est actuellement pas validée par la jurisprudence, qui précise (dans le cas d'espèce pour une voie urbaine) : « Une dissociation partielle de l'itinéraire cyclable et de la voie urbaine ne saurait être envisagée, dans une mesure limitée, que lorsque la configuration des lieux l'impose au regard des besoins et contraintes de la circulation. » ([Conseil d'État du 30/11/2020, n°432095](#)). Toutefois, elle semble particulièrement pertinente hors agglomération, dans le cas où la route réaménagée dispose d'une route à plus faible trafic parallèle à proximité immédiate.

Dans son rapport « [Prévenir les violences et apaiser les tensions pour mieux partager la voie publique](#) » remis en avril 2025 au ministre chargé des Transports, Emmanuel Barbe préconisait (recommandation n°21, prioritaire) : « Introduire dans le Code de l'environnement une obligation de mettre au point un aménagement cyclable en cas de création ou de rénovation d'une voie interurbaine, en permettant, le cas échéant, au gestionnaire de prévoir des itinéraires alternatifs ou de prendre en compte ceux qui existent. ».

Il est proposé de donner partiellement suite à cette recommandation en retenant l'idée des itinéraires alternatifs, dans la mesure où ils sont susceptibles de fournir au cycliste un plus grand niveau de confort global, mais sans aller jusqu'à étendre le caractère obligatoire de la réalisation d'itinéraires cyclables hors agglomération.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article L. 228-2 du code de l'environnement relève du domaine de la loi (article [34](#) de la Constitution), et sa modification ne remet pas en cause l'insertion du droit dans le cadre constitutionnel.

Sa dernière modification par l'article 61 de la loi d'orientation des mobilités n'a pas été remise en cause lors de l'examen de la loi par le Conseil constitutionnel (Décision n° [2019-794](#) DC du 20 décembre 2019).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La modification du texte proposé ne vient pas modifier l'insertion du droit actuel dans le cadre conventionnel.

A la suite de l'Accord de Paris, adopté par 196 parties lors de la COP 21 le 12 décembre 2015, l'Union européenne avec ses pays membres s'est engagée à réduire de 55% les émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990, notamment en déployant des politiques de mobilité durable (sur le principe « *Avoid, Shift, Improve* ») avec la planification des mobilités pour réduire les déplacements (*Avoid*), l'électrification des véhicules (*Improve*) et le développement des transports en commun et des mobilités actives (*Shift*).

Dans la feuille de route de la France pour l'Agenda 2030 de l'Organisation des nations unies (ONU), les mobilités actives répondent plus particulièrement aux enjeux 2 (transformer les modèles de sociétés) et 4 (agir pour la santé et le bien-être de toutes et tous), et concourt à l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD) de santé et bien-être (ODD 3), villes et communautés durables (ODD 11), lutte contre le changement climatique (ODD 13).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Le [masterplan pan-européen pour la promotion du vélo](#) a été adopté en mai 2021 par le comité directeur du programme pan-européen sur les transports, la santé et l'environnement (PPE-TSE), créé en 2002 par la commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE ONU) et le bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé (OMS Europe). Ce masterplan fixe comme recommandation de développer les réglementations nationales en matière d'infrastructures cyclables : « 65. Improving regulatory frameworks can facilitate the smooth coexistence of all modes of transport. It improves safety, provides clear guidance for all concerned and acknowledges cycling as an attractive mode of transport. »

Une sollicitation des points de contacts nationaux vélo mobilisés sur l'application de la [déclaration européenne sur l'utilisation du vélo \(C/2024/2377\)](#) a permis de montrer des situations diverses au regard de cette recommandation du masterplan.

Si la Hongrie, la Slovaquie, la Slovénie n'ont à ce jour aucune obligation réglementaire de réaliser un aménagement cyclable lors de la reprise des voies urbaines, ni aucun guide technique, plusieurs pays européens ont une expérience de planification de la mobilité cyclable et sont dotés de guides de recommandations techniques fixant l'état de l'art. Ainsi, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas sont dotés d'un corpus de recommandations non contraignantes mais largement appropriées, pour ce dernier pays depuis les années 1970 avec la première édition du guide [CROW](#) (équivalent du Cerema).

En Lituanie, la réalisation d'une infrastructure cyclable est obligatoire si le besoin est identifié, et toutes les nouvelles infrastructures doivent respecter une réglementation

technique opposable. La Serbie impose depuis 2018 la création de pistes cyclables et de trottoirs le long des routes nationales, ainsi que la planification des aménagements cyclistes et piétons.

Enfin, la Suisse a introduit dans la loi sur les voies cyclables adoptée en 2021 une obligation, pour les cantons et les municipalités, de planifier les aménagements cyclables d'ici 2027, et de mettre en œuvre ces plans d'ici 2043 en faisant application des standards techniques définis.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions définissant les conditions de réalisation des aménagements cyclables sont définies de façon relativement précise dans la loi, et tout changement doit donc être opéré par la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin de garantir l'esprit de la disposition tout en évitant de devoir faire évoluer la loi pour préciser les dispositifs et solutions techniques qui peuvent être utilisés pour satisfaire l'obligation de réaliser un aménagement cyclable, il apparaît pertinent de renvoyer à un arrêté, qui pourrait plus simplement évoluer selon les expérimentations de différents types d'aménagement et les retours d'expériences capitalisés par le Cerema pour faire évoluer ses recommandations. L'évolution des textes en fonction de l'état de l'art relève davantage du niveau réglementaire.

C'est le sens du 1^o du présent article, qui renvoie à un arrêté la liste des aménagements possibles lorsque la collectivité est soumise à l'obligation de réaliser un itinéraire cyclable en application de l'article L. 228-2 du code de l'environnement.

Par ailleurs, afin de réaliser des itinéraires cyclables les plus pertinents en matière de confort d'usage, d'économies de moyens et de pertinence de desserte, les collectivités doivent être autorisées à étudier des itinéraires alternatifs pouvant proposer des niveaux de service supérieurs en termes d'éloignement de la circulation motorisée, de niveaux de bruit et de densité de desserte, que ce soit en nombre d'habitations ou en services.

C'est le sens du 2^o du présent article, qui permet la réalisation de l'itinéraire cyclable sur d'autres voiries situées à proximité immédiate avec l'accord de son gestionnaire,

lorsque la collectivité est soumise à l'obligation de réaliser un itinéraire cyclable en application de l'article L. 228-3 du code de l'environnement.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

S'agissant du 1°, une option alternative aurait pu être de compléter la liste des types d'aménagement dans la loi.

Cette option n'a pas été retenue du fait de la plus grande rigidité du processus qu'elle emportait. Le renvoi à un arrêté permet, d'une part, d'intégrer régulièrement de nouveaux types d'aménagements suite à des expérimentations menées par des collectivités locales ou des parangonnages étrangers et, d'autre part, de faire évoluer de façon réactive le domaine d'emploi de chaque type d'aménagement d'après le retour en continu des études d'accidentalité et les évaluations d'aménagements menées par les collectivités ou le Cerema.

3.2. OPTION RETENUE

Afin de garantir l'esprit de la disposition tout en évitant de devoir faire évoluer la loi pour préciser les dispositifs et solutions techniques qui peuvent être utilisés pour satisfaire l'obligation de réaliser un aménagement cyclable, il apparaît pertinent de renvoyer à un arrêté, qui pourrait plus simplement évoluer selon les expérimentations de différents types d'aménagement et les retours d'expériences capitalisés par le Cerema pour faire évoluer ses recommandations. L'évolution des textes en fonction de l'état de l'art relève davantage du niveau réglementaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie les articles L. 228-2 et L. 228-3 du code de l'environnement.

Si l'obligation de réaliser des aménagements cyclables est bien définie par la loi, le renvoi à un arrêté pour la définition du type d'aménagements envisageable selon l'état des connaissances permet une meilleure hiérarchisation du droit applicable, et une

meilleure réactivité pour l'adoption de nouveaux aménagements qui seraient issus d'expérimentations fructueuses des collectivités.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La modification du texte proposé ne vient pas modifier l'articulation du droit actuel avec le droit international et européen.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Dans la mesure où l'État et ses établissements publics sont ponctuellement gestionnaires de voirie urbaine et soumis aux obligations de l'article L. 228-2 du code de l'environnement lors d'opérations de rénovation, ils bénéficieront de la même souplesse d'action que celle décrite ci-après (4.2.6) pour les collectivités territoriales, principales concernées par cet article.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Une meilleure application de la loi avec la réalisation d'aménagements cyclables devrait apporter le bénéfice collectif d'une augmentation des déplacements à vélo. D'après la [recherche](#), chaque kilomètre parcouru en vélo permet d'éviter 1 € de coûts sociaux (frais de santé, morts évitées, moindre absentéisme, meilleure productivité, etc.).

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

En zone urbaine (1°), le renvoi à un texte d'application pour définir les aménagements possibles selon les caractéristiques de la voie, de son trafic et des vitesses effectivement pratiquées, en s'appuyant sur l'expertise acquise du Cerema. Ceci permettra dans certains cas de réaliser des aménagements plus légers, y compris en mixité de trafic, ce qui libère un potentiel de surface pour la végétalisation et l'adaptation au changement climatique des villes. Dans tous les cas, une liste évolutive et corrélée à des éléments mesurables (trafic, vitesse) comme base de choix de l'aménagement approprié devrait permettre de réaliser des aménagements plus attractifs, correspondant aux besoins effectifs des cyclistes, et de bénéficier en continu des évaluations d'aménagements expérimentaux.

En interurbain (2°), la prise en compte d'itinéraires parallèles permettra d'éviter de nouvelles consommations de foncier et son artificialisation. En donnant une nouvelle possibilité aux collectivités de remplir ses obligations, cette disposition devrait rendre plus fréquente la réalisation effective des itinéraires reconnus nécessaires après étude, en réduisant les cas d'impossibilité technique.

Les collectivités bénéficieront ainsi d'une plus grande souplesse d'action, ce qui peut générer des économies.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

En améliorant la correspondance en agglomération entre les besoins des cyclistes et les aménagements des itinéraires, et en renforçant le potentiel de réalisation effective de ceux-ci hors agglomération, ces deux évolutions législatives devraient avoir pour effet de réduire les contentieux entre les associations de promotion du vélo et les collectivités locales.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La mesure n'est pas spécifique aux personnes en situation de handicap, mais pour les personnes en fauteuil roulant, leur circulation étant par défaut autorisée sur la chaussée, la création d'aménagements cyclables leur permet, lorsque le trottoir n'est pas utilisable, un cheminement avec une sécurité renforcée.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Les études montrent que les femmes ont une plus grande aversion au risque pour leurs déplacements, et sont moins enclines à se déplacer à vélo sur des itinéraires non

sécurisés. Faciliter la réalisation des itinéraires cyclables en assouplissant la liste des outils disponibles devrait conduire à un meilleur respect de la loi, une plus large réalisation des itinéraires cyclables requis, et ainsi une meilleure cyclabilité de la voirie, ce qui sera bénéfique notamment pour la pratique des femmes.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'amélioration de la cyclabilité de la voirie permet le développement de la pratique cyclable. Or des chercheurs (Émilie Schwarz et al.) ont montré en 2024 dans leur étude sur le « [potentiel inexploité du vélo pour la santé et le climat](#) » que chaque kilomètre parcouru à vélo permettait d'économiser 1 € de coûts sociaux. La pratique du vélo, même sur les seuls trajets courts, permet aux particuliers une amélioration directe de leur santé, par la réduction de la sédentarité, et permet à la société dans son ensemble, à travers la réduction des coûts de santé, la réduction de l'accidentalité, du bruit et de la pollution, ainsi que par l'amélioration de la productivité des travailleurs, un gain important, financier comme non monétisable.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

L'amélioration de la cyclabilité de la voirie permet le développement de la pratique cyclable, qui a un impact direct modéré en termes d'atténuation du changement climatique au regard des kilomètres parcourus, mais d'après une [étude](#) de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (2025), le développement de la pratique a un impact indirect important dès lors que la pratique du vélo permet de développer l'intermodalité avec les transports en commun et la relocalisation de certaines activités.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

En contexte urbain le 1^o permettra de prévoir parmi les aménagements possibles des aménagements mixtes qui vont permettre de limiter les largeurs de chaussées circulées, et ainsi de libérer de l'espace pour désimperméabiliser et végétaliser les espaces urbains, afin de renforcer les trames vertes et le maintien ou la restauration de conditions favorables à la biodiversité.

4.4.7. Impacts sur les ressources

En permettant de mobiliser le réseau secondaire existant comme itinéraire alternatif lorsque la configuration le permet, le 2^o de l'article proposé permet de réduire les besoins d'artificialisation des sols pour la réalisation d'itinéraires cyclables.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire et a rendu un avis défavorable le 22 janvier 2026.

En application de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental,

le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à titre facultatif et a rendu un avis le 2 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure est applicable sur le territoire national, quel que soit le gestionnaire de voirie concerné, y compris dans les départements et régions d'Outre-Mer.

L'article L. 228-2 du code de l'environnement est applicable en métropole, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon). Les modifications insérées à l'article L. 228-2 par le présent texte seront dès lors applicables à ces mêmes collectivités.

Toutefois, cet article ne s'applique pas à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna compte tenu des compétences attribuées à chacune de ces collectivités par leur loi organique statutaire, notamment en matière de voirie, d'urbanisme et de transports routiers ou terrestres.

5.2.3. Textes d'application

Un arrêté d'application du ministre des Transports permettra de fixer les types d'aménagements adaptés.